



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
161-7/17
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел. бр. 10092 датум: 15. март 2017.

РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА 2016. ГОДИНУ

Београд, 15. март 2017.

САДРЖАЈ:

1. УВОД.....	4
1.1. УВОДНА РЕЧ.....	4
1.2. ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА У 2016. ГОДИНИ.....	7
1.3. ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ.....	34
2. ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА.....	39
2.1. ПРАВНИ ОКВИР.....	39
2.2. НАДЛЕЖНОСТ, ОБУХВАТ И НАЧИН РАДА.....	46
3. ПРЕГЛЕД ПРЕМА ОБЛАСТИМА / РЕСОРИМА.....	50
3.1. ПРАВА ДЕТЕТА.....	50
3.2. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА.....	81
3.3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА.....	92
3.4. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ПРАВА СТАРИЈИХ.....	113
3.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ, ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА И ПРЕВЕНЦИЈА ТОРТУРЕ.....	129
3.6. РЕСОР ЈАВНЕ УПРАВЕ.....	166
3.7. РЕСОРИ ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ, КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА И ОМЛАДИНЕ И СПОРТА.....	188
3.8. РЕСОР ЗДРАВЉА.....	214
3.9. РЕСОРИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ И ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА.....	223
3.10. РЕСОР РАДА.....	237
3.11. РЕСОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА.....	243
3.12. РЕСОРИ ФИНАНСИЈА И ПРИВРЕДЕ.....	249
3.13. РЕСОР ПРАВДЕ.....	263
3.14. РЕСОР ОДБРАНЕ.....	270
3.15. РЕСОРИ ГРАЂЕВИНАРСТВА И ИНФРАСТРУКТУРЕ, КАТАСТРА, ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА И РЕСТИТУЦИЈЕ.....	276
3.16. РЕСОРИ ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА, ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА, ПОЉОПРИВРЕДЕ И ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ.....	296
3.17. РЕСОР БЕЗБЕДНОСТИ.....	312
4. САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА.....	317
4.1. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ.....	317
4.2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ.....	320
4.3. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА.....	325

5. УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ.....	328
5.1. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ПОВРЕЂЕНИМ ПРАВИМА.....	328
5.2. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ОРГАНИМА НА ЧИЈИ РАД СЕ ОДНОСЕ.....	331
5.3. ИСХОД ПОСТУПАЊА ПО ПРИТУЖБАМА	333
6. ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	335
6.1. ПРЕПОРУКЕ	335
6.2. МИШЉЕЊА	338
6.3. ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ.....	340
АНЕКС I - ПРЕГЛЕД ПРЕДЛОГА ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ ИЗ ГОДИШЊЕГ ИЗВЕШТАЈА ЗА 2016. ГОДИНУ ..	342
АНЕКС II - ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ	367
АНЕКС III - ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ.....	369

1. УВОД

1.1. УВОДНА РЕЧ

Поштовани народни посланици,

Пред вама је Годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину, десети од оснивања те институције. Сачињавање овог извештаја представљало је посебан изазов, имајући у виду да је Саша Јанковић, први заштитник грађана Републике Србије, који је руководио радом ове институције од њеног оснивања, поднео оставку 7. фебруара 2017. године. Напорима заменика заштитника грађана и Стручне службе, овај извештај је угледао светлост дана у року предвиђеном Законом. У њему су садржане опште и посебне оцене, као и подаци о поштовању права грађана у Србији, подаци о уоченим недостацима у раду органа власти, предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе власти, као и подаци о активностима и трошковима Заштитника грађана у извештајном периоду.

Током целе 2016. године настављен је тренд угрожавања независности и умањења значаја институције Заштитника грађана. То се, пре свега, остваривало кроз оспоравање рада и постигнућа Заштитника грађана путем интензивне медијске кампање, а у којој су учествовали и највиши државни функционери. Такође, обустављена је комуникација најзначајнијих државних органа са Заштитником грађана, а у појединим поступцима у којима је започета контрола рада државних органа потпуно је изостала прописана сарадња. Охрабрује да су, упркос наметнутој поларизацији, државни службеници и већина руководилаца органа успели да одрже достигнути ниво изузетно добре сарадње са Заштитником грађана. Преовладала је свест о значају доприноса Заштитника грађана у унапређењу положаја свих грађана, између осталих, и запослених у органима власти.

Уместо да се ојача положај и независност Заштитника грађана, током 2016. године су започете активности усмерене ка смањивању његове надлежности. Најављено је увођење посебног омбудсмана за права детета, упркос досадашњим изузетним постигнућима Заштитника грађана управо у тој области. Увођење посебног децјег омбудсмана оправдава се потребом веће заштите права детета. Из тога проистиче, као апсурд, да се органи власти чија је дужност да обезбеде ту заштиту, залажу за увођење још једног, наводно бољег механизма који треба да их контролише. Унапређење права се постиже бољим радом органа власти, а не променама оних који треба да их контролишу и свакако не у складу са жељама оних који треба да буду контролисани. Осим тога, наведена идеја је у супротности са прокламованим опредељењем за смањењем броја државних органа, агенција и тела. Имајући у виду величину наше земље и њене административне апаратуре, потпуно је нецелисходно успостављати нов орган. У том погледу, евентуална сагласност оних који су задужени да брину о буџету Србије била би у потпуној супротности са већ уведеним мерама штедње. Далеко смисленије и оправдано би било да се повећају кадровски капацитети Заштитника грађана и законом пропише повећана аутономија рада заменика заштитника грађана за права детета.

Поред постојећих притиска и најава оспоравања умањења надлежности Заштитника грађана, сачињавање овог извештаја обележено је и nelaгодом због тога што Народна скупштина, супротно Закону о Народној скупштини и њеном Пословнику, током 2016. године, већ другу годину за редом, није у пленуму разматрала извештај Заштитника грађана за претходну годину. Оваквим (не)поступањем игнорисан је рад Заштитника грађана, а његови извештаји који садрже релевантне податке о проблемима у појединим областима и препоруке како да се ти пропусти отклоне, остају ван домашаја народних посланика и јавности. Изиграна је и контролна функција Народне скупштине, која је дужна да надзире законитост рада Владе и органа државне управе, с једне стране, као и да прати поштовање остваривања људских права, с друге стране. Поражавајуће је да највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Србији постаје место где се крше прописи. Насупрот томе, Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, као и Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, разматрали су Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину. Међутим, до дана предаје овог извештаја, чак ни ти одбори нису усвојили извештаје са предлозима закључака и доставили их на разматрање и усвајање у пленуму. Остаје да се надамо да ће у погледу овог извештаја бити поштовани важећи прописи и остварена сврха његовог сачињавања, на тај начин што ће народни посланици, у пленуму, пред очима јавности, разматрати његову садржину.

Закључком Народне скупштине предвиђена је обавеза Владе да једном у шест месеци извести Народну скупштину о извршавању препорука Заштитника грађана. Заштитник грађана нема сазнања да ли је Влада током 2016. године Народној скупштини доставила било који извештај о спровођењу препорука Заштитника грађана, нити да ли је Народна скупштина исте разматрала.

У Србији није успостављен функционалан систем отклањања неправилности у раду органа јавне власти, у коме би Заштитник отклањао само изузетне неправилности и незаконитости на штету права грађана, како је иначе замишљена институција омбудсмана. Недостаје ефикасан систем који би обезбедио да се контрола рада органа власти примарно остварује на нивоу унутрашње контроле, као и коришћењем прописаних правних лекова пред органима управе и правосуђа. Немајући доступну и делотворну могућност да проблем изложе и реше на тај начин, грађани се у већини случајева обраћају Заштитнику као првој, а не последњој контролној инстанци.

За десет година постојања, Заштитнику грађана се обратило готово 150.000 грађана, а поднето му је преко 35.000 притужби. Током 2016. године, овом органу се обратило око 20.000 грађана, што је за једну трећину више од досадашњег годишњег просека (за период 2007-2015). Током 2016. године грађани су Заштитнику грађана поднели 6.272 притужбе, што представља готово 88% више притужби на годишњем нивоу од деветогодишњег просека. Заштитник грађана је током 2016. године, у спроведеним контролним поступцима и обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре, надлежним органима упутио укупно 1.340 препорука, где је проценат поступања по њима 88,88%, што представља раст у односу на претходну годину и у границама просека поступања по препорукама за период 2007-2015.

Досадашње критике на рад Заштитника грађана, а изречене и од појединих народних посланика, обележене су реторичким питањем зашто Заштитник грађана има критички однос према власти иако прима „велику плату“. Тиме је потпуно

пренебрегнута чињеница да је критички однос према власти уткан у његове Уставом и Законом утврђене надлежности, које је он дужан да остварује, а да је његова плата Законом одређена у висини плате председника Уставног суда. Очигледно је код носилаца власти присутна тежња да висина плате заштитника грађана буде обрнуто пропорционална његовој спремности да контролише органе јавне власти.

Надајмо се да ће будући омбудсмани бити охрабрени до сада израженом храброшћу и бескомпромисношћу у заштити људских права демонстрираној у првих десет година рада ове институције, као и да ће том путу имати подршку Народне скупштине.

Уверени смо да смо у овом обимном Годишњем извештају успели да прикажемо стварну слику поштовања права грађана у 2016. години, уочене недостатке у раду органа власти, предлоге за унапређење положаја грађана, као и податке о оствареним бројним активностима Заштитника грађана и трошковима начињеним у њиховом спровођењу.

в.ф. ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Милош Јанковић

1.2. ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА У 2016. ГОДИНИ

ГЕНЕРАЛНИ ПРИКАЗ

Као и у претходном периоду стање права грађана у Србији обележено је неповољном економском ситуацијом, као и израженим недостатком правне сигурности. Најављене и спроведене активности органа власти још увек нису довеле до жељених резултата. У прилог наведеном стоји чињеница да се Заштитнику грађана највећи број грађана обраћа поводом кршења социјалних и економских права. Такође, трећина свих обраћања односи се на тзв. лошу управу, пре свега неблаговремен рад администрације, немаран однос према послу и очигледно погрешну примену права.

Пошавши од тога да је напред наведеном изложен сваки грађанин, Заштитник грађана указује да су у тим околностима посебно рањиве следеће групе и појединци: веома сиромашни, деца и млади, особе са инвалидитетом, лица лишена слободе у психијатријским болницама и установама социјалне заштите домског типа, старије особе, жене, жртве насиља у породици и партнерским односима, припадници ЛГБТИ популације, припадници националних мањина, пре свега Роми, оболели од тешких болести, интерно расељени, избеглице и други мигранти, као и организације и појединци заговорници људских права и сви они који износе критичке ставове у односу на власт.

Србија је потврдила кључне међународне инструменте, чиме је прихватила најзначајније стандарде у области људских права. Одредбе тих инструмената су постале део нашег унутрашњег права. Заговорници увођења смртне казне, злостављања у циљу прибављања признања, телесних кажњавања, хемијске кастрације, забране јавних окупања, протеривања миграната и сличног нису свесни да су њихова залагања у супротности са највишим вредностима које је Србија прихватила, односно инкорпорирала у свој правни систем, те да би њиховим непоштовањем Србија трпела бројне консеквенце на међународном плану. Данас у Србији поштовање људских права, владавина права, подела власти и очувања независних институција, морамо коначно прихватити као неспорне вредности за које смо се већ определили. Угрожавање људских права било ком појединцу, а нарочито припадницима посебно рањивих група, чини вишеструку штету. Негирање људских права у потпуној је колизији са залагањима за европске интеграције.

КОСОВО И МЕТОХИЈА

Заштитник грађана и даље није у могућности да остварује своје надлежности на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, на начин прописан Уставом и Законом. Према доступним информацијама и на основу навода из притужби, грађани на Косову и Метохији, посебно они неалбанске националности који живе у енклавама, и даље су таоци текућих политичких процеса и суочавају се са тешким кршењима људских права и слобода.

Иако није у могућности да остварује своју надлежност на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, као и да је Уставом и Законом искључена контролна надлежност Заштитника грађана над судовима и тужилаштвима, Заштитник грађана се обратио Мисији ЕУЛЕКС на Косову још 2015. године изразивши забринутост због изузетно дугог трајања мере притвора Оливеру Ивановићу, једном од српских политичких лидера. Током 2016. године Заштитник грађана наставио је да прати овај случај и поздравља одлуку о укидању притвора.

СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА¹

Стање у области слободе изражавања и медија није се променило у односу на прошлу годину, односно све што је изнето у прошлогодишњем извештају Заштитника грађана стоји и данас. Европска комисија је у годишњем извештају за Србију за 2016. навела да у последњих годину дана није постигнут никакав напредак у области слободе изражавања, односно да укупни амбијент није погодан за пуно остваривање права слободе изражавања.

Обустављање финансијске подршке медијима због њиховог извештавања који не погодују политичким структурама, још један је вид притиска и угрожавања медија. Повод за престанак уговореног суфинансирања између општине Апатин и ТВ Апатин били су вест и снимак о отмици једног политичара, а данас одборника СО Апатин, који су емитовани у информативној емисији ТВ Апатин у мају 2016. године. Након објављивања те информације, одборник је демантовао отмицу, упркос снимцима ТВ Апатин, чија аутентичност до данас није оспорена од стране ниједног органа. Општински орган управе, почев од јуна 2016. године, престаје да врши исплате ТВ Апатин по основу важећих уговора о суфинансирању, па ни након донетог решења Комисије за контролу државне помоћи од 04. 10. 2016. године. Уследили су потом бројни притисци на чланове редакције ТВ Апатин, у виду личних застрашивања, као и претњи члановима њихових породица. Након тога са тринаесторицом запослених је, на њихов лични захтев, раскинут радни однос, иако им је ТВ Апатин, упркос финансијским тешкоћама, све до момента раскида уговора о раду, свима исплаћивала плату у целости и на време.

Велика очекивања од Медијске стратегије и сета законских решења у 2016. години показала су се као неоправдана, а суочавање са новонасталим стањем у медијима углавном упућује на слабости законских решења у овој области.

Приватизација медија званично је завршена. Међутим, њу су искористили бизнисмени, који се у највећем броју случајева дотад нису бавили медијима, и то куповином више радио и ТВ станица у различитим градовима и општинама у Србији. У тим околностима, оправдано је узнемирење јавности у погледу остваривања функције јавног информисања у Србији, пре свега, истинитости и објективности медијских садржаја.

Претње, насиље и застрашивање новинара остали су тема која забрињава, што је приметио и извештач Европског парламента за Србију Дејвид Мекалистер.² Притисци на медије видљиви су на различите начине, од отворених до прикривених форми. У највећем броју случајева новинари су се жалили на притиске и вербалне претње које доживљавају приликом извештавања.

Министар унутрашњих послова тужио је недељник НИИ, односно новинарку која га је у тексту означила као најодговорнијег за аферу

¹ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.7).

² European Parliament, Committee on Foreign Affairs, *Draft Report on the 2016 Commission Report on Serbia* (Rapporteur: David McAllister), p. 6, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-594.161%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>.

„Савамала“, а која се позвала на акт Заштитника грађана којим је у том случају утврђено незаконито поступање полиције, а за чији рад је одговоран Министар. Судски процес је у неувобичајено кратком року окончан пресудом Вишег суда у Београду у корист Министра. Комесар за људска права Савета Европе Нилс Муижниекс³ изразио је забринутост због могућег негативног утицаја који би на слободу медија могла да има та пресуда, истакавши да су према добро утврђеној пракси Европског суда за људска права границе прихватљиве критике шире у погледу политичара него за приватна лица, као и да правосуђе у Србији мора да обезбеди да судска пракса у случајима клевете буде у складу са праксом Европског суда.

База података коју води Независно удружење новинара Србије забележило је на десетине напада на новинаре током 2016. године.⁴ Заштитник грађана је у јавним обраћањима више пута упозоравао јавност на претње новинарима, гушење медијских слобода, цензуру и аутоцензуру. Због незаконитог поступања према новинским екипама Истиномера и Крика, у фебруару 2016. године, Заштитник грађана је јавно препоручио разрешење начелника Комуналне полиције Београда. Градска управа Београда није поступила по овој препоруци.

Новинари штампаних медија су током 2016. године прекршили новинарски кодекс у чак 5.477 текста, пре свих, Српски телеграф и Информер.⁵ Најчешћи прекршаји били су кршење претпоставке невиности, кршења права приватности, представљање претпоставки без навођења извора и чињеница. У 2016. године има 49 одсто више прекршаја него у истом периоду 2015. и то је поражавајућа слика професије.

Посебно забрињавају бројни случајеви у којима се функционери позивају на своју грађанску слободу изражавања да би са државне функције, говорећи у званичном капацитету, износили неформална сазнања или увредљиве и непримерене личне ставове.

ПРАВОСУЂЕ⁶

Јавну и медијску сцену потресају афере које за тему имају спрегу политичких, интересних, коруптивних и других недозвољених утицаја на ток и исход судских поступака.

Грађани се и даље притужују Заштитнику грађана на рад правосудних органа – судова и тужилаштва, иако су они Уставом изузети из контролних овлашћења овог органа и грађани то знају, али немају довољно поверења или су им недовољно доступни органи који по Уставу и закону треба да обезбеде контролу законитости рада судија и тужилаца.

Базични проблеми у раду правосудних органа, на које континуирано указују и стручна удружења, и даље су актуелни. Ту се пре свега мисли на неравномерну оптерећеност судија и судова и перцепцију судија да су приморане да жртвују квалитет суђења ради убрзања поступака (које је јесте оправдано очекивање грађана), а шта последично изазива доношење мањкавих пресуда које се често поништавају пресудама судова више инстанце. То свакако, дугорочно гледано, не води повећању ефикасности рада судова.

³ „Комесар Савета Европе забринут због пресуде НИН-у“, *ТВ Н1*, 10. јануар 2017, <http://rs.n1info.com/a220226/Vesti/Vesti/Komesar-Saveta-Evrope-zabrinut-zbog-presude-NIN-u.html>.

⁴ Видети више на: <http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>.

⁵ Савет за штампу, Кршење Кодекса новинара Србије у дневним листовима (март-децембар 2016), http://www.savetzastampu.rs/doc/monitoring-2016/szs_monitoring_mart-decembar_2016.pdf.

⁶ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.13).

У јавности постоји перцепција да су тужилачка и судска функција под утицајем политичке власти. С друге стране, стручна јавност истиче да Законик о кривичном поступку који се примењује већ неколико година, није дао задовољавајуће резултате. Наводи се да не даје довољне гаранције заштите људских права, како због инхерентних системских, тако и значајних правно-техничких недостатака који остављају много простора за различита тумачења, а за последицу могу да имају правну несигурност и неједнакост грађана пред законом. Његова примена је почела без адекватних припрема и са недовољним бројем тужилаца с обзиром на проширене надлежности, а у том погледу нису предузета значајнија унапређења.

У јавности су присутни ставови да постојећа законска решења и пре свега реални односи у пракси не омогућавају јавном тужилаштву да у пуној мери оствари руководећу улогу у кривичном поступку, нарочито када је у питању кривична одговорност полицијских службеника.⁷ Осим тога, посебно је проблематично процесуирање политички осетљивих предмета, односно предмета где се потенцијални осумњичени налазе у редовима полиције. У постојећем стању тешко се може очекивати да јавни тужилац буде у прилици да од полицијских органа добије тражене податке и обезбеди њихово адекватно ангажовање, имајући на уму да суштински није у могућности да их обавеже.⁸

Група маскираних лица је у ноћи 24. и 25. априла, у делу Београда поред реке Саве, званом Сававала, уз помоћ тешких грађевинских машина, спровела рушење већег броја постојећих објеката масивне градње. Том приликом спровели су вишечасовно лишавање слободе десетине лица која су у том моменту била затечена, како случајне пролазнике, тако и чуваре објеката. Бројни сведоци дешавања су се током те ноћи у више наврата обраћали полицији и другим надлежним органима са захтевом да исти изађу на лице места како би спречили напред описано поступање. Међутим, законом прописана реакција надлежних није уследила, уз навођење да је то налог „из врха полиције“.

Поступајући по притужбама, Заштитник грађана је наведене чињенице утврдио након неколико дана од описаног догађаја. Обављени су разговори са великим бројем грађана који су били сведоци догађаја, руководством београдске полиције и полицијским службеницима који су били дежурни те ноћи. Извршен је увид у постојећу писану документацију и преслушани су снимци разговора дежурних оператера у београдској полицији са грађанима који су више пута пријављивали описана дешавања. Сходно утврђеном чињеничном стању, Заштитник грађана је у свом акту утврдио недостатке у раду полиције и упутио препоруке за њихово отклањање. Сви налази детаљно су образложени.

Као реакција на јавну објаву напред наведених налаза, уследио је потпуни прекид сарадње и комуникације органа власти са Заштитником грађана. Спроведена је интензивна медијска кампања дискредитације личности Заштитника грађана, у којој су учествовали највиши државни функционери, а што је уједно имало за последицу и угрожавање институције коју он представља. Индикативно је да таква реакција власти није уследила у бројним претходним поступцима које је спроводио Заштитник грађана, што

⁷ Београдски центар за људска права, *Анализа уставног положаја јавног тужилаштва у Републици Србији са препорукама за његово унапређење*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2016, стр. 53.

⁸ Београдски центар за људска права, *Анализа уставног положаја јавног тужилаштва у Републици Србији са препорукама за његово унапређење*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2016, стр. 52.

указује на посебну везу власти са овим случајем. У јавности је месецима случај минимизиран причама о оправданости рушења „три нелегалне баракe“. Председник Владе је у једном моменту јавно изјавио да је наведено дело „комплетних идиота“, а потом да је „несумњиво да иза онога што се догодило у Савамали стоје највиши органи градске власти у Београду“.

Ноћно рушење и непоступање полиције у Савамали, односно све оно што се десило те ноћи, као еклатантна повреда законитости, постало је мање важно у односу на оно шта се све није десило од тог момента до данас, а морало је. Наиме, Сектор унутрашње контроле МУП, који је надлежан да контролише поступање полицијских службеника, није остварио своју улогу. Посебно забрињава да Заштитнику грађана, а ни широј јавности нису познати било какви помаци учињени од стране тужилаштва. Невероватно делује податак да је тужилаштво навело да полиција није остварила законом прописану сарадњу, уз тврдње да је тужилаштво у тој ситуацији немоћно.⁹ Сходно важећим прописима, постоје механизми и тужилаштво је требало да их користи. Тужилаштво је то које спроводи истрагу, а свако ометање истраге, а нарочито од стране полицијских службеника који не поступају по налогу тужиоца, је нешто што је требало санкционисати кривично или дисциплински у оквиру полиције, а по захтеву тужилаштва.

Изостанак ефикасне реакције надлежних органа, пре свега правосудних, у случају Савамала и напади на Заштитника грађана због тога што је тим поводом утврдио бројне незаконитости, има бројне штетне последице. Између осталог, Србија је неспровођењем адекватне истраге и одговарајућег судског поступка у случају Савамала, доведена и у неповољан положај на међународном плану и оптерећена још једном препреком на путу њених европских интеграција. Пропуштена је прилика да се благовремено стави тачка на случај Савамала, и то тако што би се утврдили сви одговорни за догађаје који су се десили у ноћи 24. и 25. априла, а нарочито они који након тога нису чинили оно што је требало да чине или су опструирали рад надлежних органа.

Иако Заштитник грађана није надлежан за непосредну контролу рада извршитеља и нотара, грађани му се и даље често притужују на њихов рад. Заштитник грађана ипак посредно врши њихову контролу, кроз поступке контроле рада Јавнобележничке коморе Србије и Коморе јавних извршитеља, односно Министарства правде, када изостане законима прописана контрола тих органа, на које Заштитник грађана упућује грађане незадовољне њиховим поступањем.

У нашем правном систему не постоји нормативни оквир којим би било детаљније регулисано извршење пресуда и одлука Европског суда за људска права. Заштитник грађана је упутио Мишљење Државном правобранилаштву којим је указао на потребу успостављања правног оквира за поступање тог органа у извршењу пресуда/одлука Европског суда за људска права и процедуре који ће оно примењивати у случајевима када је ради утврђивања какве чињенице неопходно стручно знање којим тај орган не располаже.

Посебно забрињава положај оштећеног у кривичном поступку. Оштећеног погађају, као „колатерална штета“, последице немогућности благовременог и потпуног

⁹ „Из одговора Тужилаштва Инсајдеру може се закључити да МУП кочи истрагу о Херцеговачкој“, *Инсајдер*, 14. октобар 2016, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/1776/>; и „Тужилаштво о Херцеговачкој: Питања Инсајдера нису у складу са законом, Инсајдер, 10. јануар 2017, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/2679/>.

остваривања права са којима се сусрећу сви други грађани. Истовремено, оштећеном је ускраћен одређени број права нпр. право на ефикасан правни лек, право да присуствује постизању споразума о признању кривичног дела и др, која уживају други учесници у поступку који су далеко мање погођени извршеним кривичним делом. Због тога охрабрује да је као једна о првих активности у Акционом плану за преговарачко поглавље 23 предвиђено унапређење правног оквира који би требало да доводе до побољшања и јачања положаја оштећеног, нарочито у сфери права да се оштећени чује, односно да има активнију улогу у прикупљању материјалних доказа.

Овај извештајни период обележиле су неправилности у раду Високог савета судства, које су, како код опште тако и код стручне јавности, изазвале основано неповерење у рад тог органа.

Високи савет судства је почетком септембра 2016. године огласио избор за већи број судија у појединим судовима, иако у том тренутку још увек није испунио законску обавезу доношења подзаконског акта којим би био прописан програм и начин полагања испита којим се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију, што је предуслов за законито и правилно спровођење оглашеног избора. У поступку контроле, Високи савет судства обавестио је Заштитника грађана да је истог дана у новембру 2016. године поништио огласе за избор судија и донео два неопходна правилника. Објављивање огласа за избор судија у ситуацији када још увек нису били донети одговарајући правилници, оправдано доводи у сумњу мотиве којима се Високи савет судства руководио приликом објављивања огласа, као и успешно спровођење конкурсне процедуре. Заштитник грађана је указао Високом савету судства на неопходност ажурног поступања и поштовања прописане процедуре у поступку за избор судија, уз напомену да арбитрарност и произвољност не смеју наћи место ни у једној фази изборног поступка. Уколико сам поступак избора судија прати сумња у незаконитост, неправилност, или руковођење критеријумима и мерилима која не налазе утемељење у важећим прописима, последице могу бити далекосежне и додатно негативно утицати и на овако ниско поверење грађана у рад судова.

Закон о бесплатној правној помоћи још увек није донет, што и даље представља баријеру у приступу правди, посебно материјално угроженом становништву и рањивим групама. Заштитник грађана већ годинама указује на неопходност доношења овог закона. Бројна су обраћања грађана који од Заштитника грађана траже пружање правне помоћи, у вези са поступцима које воде или намеравају да покрену пред судовима и другим надлежним органима ради остваривања и заштите својих права. Како Заштитник грађана нема овлашћења да грађанима пружа правну помоћ, упућује их на адвокатуру и службе правне помоћи при јединицама локалне самоуправе. Проблем остваривања права на правну помоћ посебно добија на значају када је грађани који нису у могућности да ангажују адвоката, односно када службе правне помоћи нису успостављене у појединим јединицама локалне самоуправе или грађани немају поверења у њихов рад.

ПРАВНА СИГУРНОСТ

Правна сигурност, предвидљивост и извесност у правним односима, као и законит, благовремен и ефикасан рад правосудних органа још увек нису достижни за грађане Србије. Министарство правде не спроводи функционалан надзор над радом судских управа, поступањем судова у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама грађана.

Закони донети у мањкавој, пребрзој процедури, међусобно неусклађени, са одредбама које противрече другим одредбама у истом или другим законима, чија су решења недовољно јасна стручњацима, а камоли свима онима на које се норме односе, а примена неуједначена, селективна, док је пракса судова у споровима који проистекну из њихове примене непозната, довели су до израженог формалног нормативизма и скромне суштинске правне сигурности у Републици.

Према јавно објављеним подацима, у 2016. години донето је укупно 88 закона, од тога 51 по хитној процедури (59%). Од укупно 88 донетих закона, 86 је предложила Влада (98%), док су преостала два предложили народни посланици владајуће коалиције. Ниједан предлог опозиционих посланика није био на дневном реду Народне скупштине.¹⁰ Јавна расправа и редован законодавни поступак су нужни, а нарочито када се доноси пропис који на нов начин уређује једну област.

РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ¹¹

Област јавне управе обележена је најавом реформских активности које се пре свега односе на уређивање система јавне управе и унапређења система електронских услуга управе грађанима. Доношење Закона о општем управном поступку чија решења додатно унапређују положај грађана и остваривање права и обавеза пред органима управе у нормативном смислу је велики корак напред. Колики ће корак напред овај закон заиста донети у пракси зависи од његове одговарајуће примене. Неадекватна примена закона кључни је проблем у спровођењу реформе јавне управе као и у свим другим областима нашег друштва. Примена закона и јавних политика превасходно зависи од реалног планирања, објективног праћења спровођења, као и одговарајућих кадровских потенцијала. Управо чињеница да је неадекватност кадровских потенцијала можда и највећи проблем у области јавне управе доводи у питање сва нормативна унапређења у овој области.

Реформски процеси у области јавне управе нису успели да одговоре кључном изазову: доследној примени принципа професионализације, деполитизације и рационализације. Уместо укидања непотребних послова, поједностављења процедура, смањивања броја запослених за којима не постоји потреба, али без утицаја на делотворност и ефикасност обављања управних послова, смањивање броја службеника извршено је без претходне, стварне анализе потреба за одређеним пословима и њиховог обима.

Наведено је довело до смањења неопходног кадра у областима које су од виталног значаја за остваривање права грађана, између осталог у областима социјалне и здравствене заштите, образовања и сл. Истовремено, запошљавање у једном делу јавних служби, пре свега у јавним предузећима, као и у организацијама које оснива Република Србија, на пример у Народној банци Србије, и даље је неконтролисано.

Забрињава да ни након више од 10 година од почетка примене Закона о државним службеницима, у државној управи није постављен кључни руководећи кадар (државни службеници на положају), на начин како је то прописано законом.

Активности на реформи јавне управе спроводе се стихијски и неусклађено са планским документима. Систем плата у јавном сектору уређен је пре усклађивања система радних односа, што је довело до задирања у државно-службенички систем и неконзистентних измена овог система, али није довело до жељеног усклађивања плата у јавном сектору

¹⁰ „За 75 дана у пленуму у 2016. посланици усвојили 88 закона“, *Отворени парламент*, 30. децембар 2016, <http://www.otvoreniparlament.rs/aktuelno/5>.

¹¹ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.6).

по принципу „иста плата за исти посао“. Поново се показало да брзина доношења закона, посебно оних системских, није омогућила адекватну анализу стања у области, нити суштински дијалог са релевантним учесницима у процесу доношења прописа.

Ad hoc мере предузете у циљу смањења трошкова не представљају замену за системска решења нити смеју да се доносе без садржајније анализе ефеката. Доношење Закона о систему плата у јавном сектору које је било праћено низом примедби и мишљења надлежних органа којима се указивало на озбиљне недостатке није дало позитивне резултате, већ представља пример исхитрене законодавне активности – активности *per se*.

Чињеница да се исти закон, у години кад је донет, мењао и то у делу у ком се продужавају рокови за доношење посебних закона преко којих се исти једино може спровести, говори о томе да у току доношења није постојала сагласност свих релевантних актера са решењима која у њему садржана, нити јасна слика о последицама које ће његова примена произвести.

Напред наведено указује на то да код највиших органа власти још увек не постоји развијена свест да реформа јавне управе представља неопходну потпору за све остале реформе у држави и друштву.

ПРАВА ДЕТЕТА¹²

Остваривање права детета у 2016. години обележава напредак у одређеним областима, али су и даље присутни бројни недостаци који угрожавају или умањују достигнути степен остваривања права деце. Један од кључних проблема су економске мере штедне које су уведене без процене штетних последица по остваривање права детета и на начин којим се додатно снижавају достигнути стандарди. Као последица тога, услуге за децу и мере подршке родитељству се не развијају, неке услуге су угашене или се не обезбеђују иако формално постоје, док се умањују мере подршке породицама са децом, као што је случај са повраћајем ПДВ за храну и опрему за бебе. Због ограничења у запошљавању и смањеног издвајања финансијских средстава из буџета, у Србији нема довољно услуга дневног боравка, предаха, као ни педијатара, стручњака у социјалној заштити и образовању, личних пратилаца, педагошких асистената и других пружалаца услуга које су деци потребне.

Измене и допуне Кривичног законика у 2016. години допринеле су унапређењу заштите деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, али кривичноправна заштита деце и даље није у потпуности обезбеђена. У поступцима у којима су појављују као жртве насиља, деца се и даље испитују више пута, испитивање се често одвија у судници, деца су изложена унакрсном испитивању, иако је још 2013. године Заштитник грађана указивао на потребу коришћења оних поступака и техника који су законом предвиђени ради заштите деце жртава од додатне трауматизације.

Влада није донела нови Национални план акције за децу, иако је претходни истекао 2015. године. Недостаје и нова Национална стратегија за заштиту деце од насиља, а и после 11 година од доношења Општег и посебних протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања, није успостављен ефикасан систем заштите деце од насиља. У случајевима насиља над децом изостаје прописана сарадња између надлежних система заштите, не спроводи се превенција, а поступање је неблагоприятно и неправилно.

¹² Видети више у трећем делу овог извештаја (3.1).

Нису успостављени механизми подршке и помоћи деци која живе и раде на улици, која су још увек искључена из система образовања и често немају приступ услугама и мерама здравствене и социјалне заштите и заштите од насиља, злостављања, занемаривања и експлоатације. Закон о јавном реду и миру не препознаје да су деца укључена у дечје просјачење, дечју проституцију и друге облике експлоатације деце и најгорих облика дечјег рада жртве злостављања и искоришћавања, већ их третира као починиоце прекршаја и прописује њихову одговорност уколико су достигли узраст прекршајне одговорности.

Надлежни државни органи нису предузели активности како би се успоставиле недостајуће услуге за децу и родитеље, а нарочито мере подршке и помоћи родитељима који се непосредно старају о деци са сметњама у развоју, инвалидитетом или тешко болесној деци, чија стања захтевају сталну бригу, негу и помоћ. Протекло је скоро четири године од када је Заштитник грађана поднео одговарајуће предлоге закона у циљу олакшања положаја родитеља ове деце, који до данас у Народној скупштини нису разматрани.

Изостанак прописане сарадње надлежних органа (судова, тужилаштва, органа старатељства и полиције) један је од разлога што се спровођење правноснажних и извршних одлука судова које се односе на децу, уместо у хитним, одвија у поступцима који трају и по неколико година. А органи старатељства, чија је улога у овим поступцима од великог значаја за дете, суочавају се и са проблемом недовољног броја стручних радника, што је последица законског ограничења броја запослених у државним органима.

Медији настављају са објављивањем текстова и емитовањем емисија којима се вишеструко крше права детета, а органи надлежни за надзор над радом медија не предузимају адекватне и делотворне мере у случајевима кршења медијских закона на штету права детета.

Ни након Посебног извештаја Заштитника грађана о случајевима „несталих беба“ из 2010. и пресуде Европског суда за људска права из 2013. године, Република Србија није извршила обавезу успостављања механизма за истраживање случајева „несталих беба“.

Народна скупштина Републике Србије и Одбор за права детета Народне скупштине нису разматрали годишње извештаје Заштитника грађана за 2014. и 2015. годину, нити је Одбор у овом периоду разматрао препоруке, мишљења, оцене, ставове и иницијативе Заштитника грађана у области права детета.

ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ¹³

Упркос напорима да се кроз унапређење правног оквира побољша положај особа са инвалидитетом, ова рањива група грађана и даље јако тешко остварује чак и своја елементарна права. Неприступачност, непостојање услуга социјалне заштите, незапосленост, али и недовољно развијена свест грађана о проблемима и тешкоћама са којима се особе са инвалидитетом сусрећу, само су неки од узрока оваквог стања. Егзистенцијална угроженост, као последица наведених фактора и општег сиромаштва друштва, уз мере штедне на свим нивоима и у овој години, стављају ову рањиву групу становништва на саму маргину друштва.

¹³ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.4).

Особе са инвалидитетом се у много већем броју него у претходном периоду обраћају надлежним органима захтевима за новчана социјална давања, што је јасан показатељ тешког положаја и животне угрожености.

И даље је отежано њихово самостално кретање због недовољно развијених свих облика приступачности јавних површина и објеката, док је број незапослених особа са инвалидитетом процентуално вишеструко већи у односу на општу популацију становништва.

Особе са инвалидитетом тешко остварују права из здравственог осигурања, право на образовање, право са професионалну рехабилитацију и запошљавање, права из пензијског и инвалидског осигурања, што све заједно, уз недовољно развијен систем услуга и подршке ствара од њих скрајнуту и социјално угрожену групу становништва, уместо њихове потпуне укључености у друштво. Са друге стране, овакво стање ствари је донекле и очекивано, с обзиром да предуслов за креирање успешне политике заштите и унапређења права особа са инвалидитетом, односно успостављање регистра особа са инвалидитетом до сада није извршено.

Подаци о особама са инвалидитетом, њиховом броју, пребивалишту и врсти инвалидитета кључни су за планирање политике унапређења положаја ове групе грађана, те је због непостојања овакве базе података, немогуће креирање овакве политике и спровођење система подршке. Уколико не постоје овакви подаци, није могуће спровести ни политику образовања и усклађивања истог са тржиштем рада, што све на дуже стазе доводи до социјалног искључивања, а не укључивања особа са инвалидитетом из друштва.

У нарочито тешком положају се налазе особе са менталним инвалидитетом, с обзиром на то да још увек није донета јасна одлука и план спровођења процеса деинституционализације. Деинституционализација која представља процес обезбеђења услова максималног укључивања особа са инвалидитетом у заједницу и у све друштвене активности и даље нема јасан правац развоја. Најчешће се погрешно тумачи као затварање психијатријских и социјалних установа, без синхронизованих активности на планирању и успостављању довољног броја и адекватних сервиса подршке у заједници, како особама са инвалидитетом тако и њиховим породицима, као и неких других услова који би породицама деце или одраслих са инвалидитетом омогућили да несметано воде бригу о својим најближим а да им егзистенција не буде угрожена. Непостојање јасне анализе стања и потреба чини да се ова група особа са инвалидитетом налази у стању „вакуума“ између институција и непостојања система услуга и подршке у случају напуштање истих.

У институцијама су пак, поред недостатка стручног кадра свих профила, присутни и неадекватни услови смештаја корисника, недовољна укљученост у организоване физичке и друге слободне активности, неуједначеност доступности програма за социјалну и психолошку рехабилитацију, непостојање довољно расположивих помагала, недовољна информисаност корисника о њиховим правима, недовољна укљученост у организоване физичке и друге слободне активности, што све заједно итекако утиче на додатно смањење остваривања права особа са инвалидитетом, на шта је Заштитник грађана у више наврата и указивао.

Када је реч о особама са инвалидитетом, у нарочито тешком положају се налазе особе са аутизмом, које систем социјалне заштите као да не препознаје. Не постоји центар за рано откривање аутизма, регистар особа са аутизмом, услуге корисницима и њиховим породицама се пружају спорадично и несистемски, упркос статистичким подацима који говоре да се број особа са аутизмом драстично повећава.

ЛИШЕЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ

Заштитник грађана сматра да проблеми у остваривању права лица лишених пословне способности, било оно потпуно или делимично, не произилазе из карактера самог тог института. Наиме, нежељене правне последице проистичу из бројних закона којима се додатно ограничавају права тих лица, и то знатно шире од ограничења која се односе на само закључивање правних послова. Наглашавамо да при таквом стању ствари, лишавање пословне способности доводи до суштинског ограничења њихове правне способности. У том смислу, лица лишена пословне способности су постојећим прописима, за разлику од свих осталих грађана, ускраћена за, на пример, остваривање активног бирачког права и давање пристанка на медицинску меру, а у пракси се околност да је лице лишено пословне способности третира као основ за његово лишавање слободе.

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ¹⁴

Насиље над женама у породици и партнерским односима и даље је један од критичних проблема у друштву. Партнерско и породично насиље над женама је раширено, а одговор државе неодговарајући. Систем заштите жена од родно заснованог насиља карактерише, између осталог, одсуство благовремене и ефикасне реакције, недостатак размене информација, одсуство међуресорне сарадње и недовољна обученост запослених. Охрабрује усвајање Закона о изменама и допунама Кривичног законика и Закона о спречавању насиља у породици, чиме су коначно уважене иницијативе Заштитника грађана упућене Министарству правде 2011. и 2012. године¹⁵ и предлози и препоруке овог органа из редовних годишњих¹⁶ и посебних извештаја¹⁷.

Извештавање медија о женама оптерећено је сензационализмом и родним стереотипима¹⁸, без поштовања женине приватности и њеног достојанства и интегритета и поред доношења Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга. Из тог разлога је потребно да надлежни органи ефикасно и благовремено поступају и предузимају мере у случајевима кршења медијских прописа.

Право на накнаду зараде за време породичног и одсуства ради неге и посебне неге детета остварује се врло често са значајним закашњењима, а није ретко и да је оно потпуно онемогућено услед неажурног рада надлежних органа или њихове неодговарајуће сарадње. Женама пољопривредницама и женама које обављају привремене и повремене послове није омогућено остваривање права на накнаду зараде за време породичног и одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета.

ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА¹⁹

Значајно је што је, трећи пут заредом, омогућено мирно одржавање Параде поноса у Београду и остваривање права на слободу окупљања особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, али и даље није обезбеђено пуно остваривање права

¹⁴ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.3).

¹⁵ Иницијатива је доступна на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/1529-2011-10-14-09-40-39>.

¹⁶ Годишњи извештаји су доступни на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

¹⁷ Посебан извештај је доступан на

<http://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/article/230/Poseban%20izvestaj%20Zastitnika%20gradana%20%D0%BE%20obukama.pdf>.

¹⁸ Републичка радиодифузна агенција „Родна равноправност и полни стереотипи на првом програму Радио-телевизије Србије, Београд, јун 2014, <http://rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Rodna-ravnopravnost-RTS-1.pdf>.

¹⁹ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.3).

ЛГБТИ особа у области образовања, запошљавања, здравства, социјалне заштите, правног уређења животних заједница и правних последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета, као и заштите њиховог физичког и психичког интегритета.

Младе ЛГБТИ особе немају на располагању услуге које су им потребне приликом откривања њихове сексуалне оријентације и родног идентитета, нити су обезбеђене услуге за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету одбациле, због чега ове особе неретко завршавају на улици. Раширена нетолеранција младих према ЛГБТИ особама указује на потребу да се уложи додатан напор на образовању и подизању свести јавности о правима и положају ЛГБТИ особа.

Заштитник грађана је надлежним органима, у 2016. години, упутио препоруку о поступању према трансродним лицима лишеним слободе, у циљу унапређења њиховог положаја. Препоручено је да се при пријему у завод трансродним женама омогући лични претрес и преглед тела од стране службеног лица изабраног пола. Поред тога, упућена је и препорука у погледу начина обраћања трансродним лицима, које подразумева поштовање њиховог родног идентитета. Такође, препоручено је и да се за запослене у Управи за извршење кривичних санкција спроведу одговарајуће обуке о механизмима за постизање родне равноправности, стандардима и принципима једнакости и недискриминације у односу на сексуалну оријентацију и родни идентитет, као и о одговарајућој комуникацији са ЛГБТИ популацијом.

НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ²⁰

До сада је више пута пропуштена шанса да се креира мањинска политика у Србији која успоставља систем заснован на сагласности свих учесника о томе какав систем заштите је одговарајући за националне мањине и друштво у целини, а који делотворно штити права мањина и омогућава њихову интеграцију. Тај систем треба да препозна објективне разлике у потребама и достигнутом нивоу права између великог боја националних мањина, разлике између мањина у АП Војводини и централној Србији, мањина са великим и мањим бројем припадника, мањина које тај статус имају традиционално и чувају и развијају свој идентитет деценијама итд.

Иако је похвално доношење Акционог плана за остваривање права националних мањина, већ током прве године његове примене касни се са спровођењем планираних активности. Тако, нису усвојене измене и допуне Закона о заштити права и слобода националних мањина, планиране још за други квартал 2016. године. Због тога и даље нема законског основа који би омогућио да се прикупљају подаци, односно води евиденција о националној припадности запослених у јавној администрацији. То је предуслов за прописивање афирмативних мера и давање предности припадницима националних мањина при запошљавању/отпуштању у случају истих услова, а до постизања одговарајуће структуре запослених у јавном сектору на свим нивоима територијалне организације.

Заштитник грађана већ годинама указује на системске проблеме који онемогућавају потпуно уживање права на службену употребу језика и писама националних мањина. Ти разлози се, пре свега, огледају у нестручности и/или мањку кадрова и финансијских средстава; неразумевању запослених у органима управе значаја остваривања права на матерњем језику; али и недостатку доступних информација припадницима националних мањина о њиховим правима и начину на који могу да их остваре.

²⁰ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.2).

У извештајном периоду завршена је приватизација локалних радио и ТВ станица, међу којима је значајан број оних које су редовно емитовале информативне и друге медијске садржаје на мањинским језицима. Иако медијски закони садрже низ заштитних одредби усмерених на ублажавање последица приватизације, а Закон о јавном информисању и медијима информисање на језицима мањина дефинише као јавни интерес који се остварује на три равноправна начина, већ сада су познати проблеми и препреке остваривању права мањина на информисање и одговарајућем и делотворном систему информисања на мањинском језику који је и у интересу грађана и у складу са потребама и могућностима Републике Србије. Због тога је Заштитник грађана израдио Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија, како би правовремено скренуо пажњу надлежним државним органима на неопходност законодавних и институционалних мера у циљу унапређења стања у овој области.

О резултатима и ефектима прве године примене Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња се не може говорити, јер још увек, иако је био у јавној расправи, није донет Акциони план за њено спровођење, са потребним буџетским средствима. Мада Стратегија признаје значај и улогу координатора за ромска питања у локалним самоуправама, за остваривање и унапређење права Рома, Нацртом акционог плана нису биле предвиђене мере којима би се отклонили уочени недостаци и препреке њиховом запошљавању. Стога је Заштитник грађана упутио и Мишљење Министарству државне управе и локалне самоуправе да положај координатора за ромска питања мора бити уређен на јединствен начин на територији целе Републике Србије. Други Нацрт акционог плана, својим планираним активностима, пружа основу наду да ће коначно, с обзиром на то да Заштитник грађана такође годинама указује на ту потребу, здравствена медијација бити препозната у систему здравствене заштите а радно место здравствене медијаторке систематизовано, односно њихов број повећан у складу са потребама и могућностима.

СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА СРПСКОГ ЈЕЗИКА И ЋИРИЛИЧКОГ ПИСМА

Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа у области службене употребе српског језика и ћириличног писма. То је евидентно из обраћања грађана овом органу, али и праксе органа јавне власти, који неретко достављају Заштитнику грађана службене акте написане латиничним писмом. Препоруке и поступци овог органа не могу бити довољни како би биле отклоњене све системске препреке и проблеми у службеној употреби језика и писама, за чије решавање је одговорна извршна власт. Кључни проблем је то што на републичком нивоу ниједан орган није надлежан да прати примену закона, те предлаже и предузима потребне мере за унапређење стања службене употребе језика и писама.

СЛОБОДА МИСЛИ, САВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕСТИ

Заштитник грађана не располаже показатељима на основу којих је могуће дати меродавну и документовану оцену о стању људских права у овој области. Притужбе и обраћања грађана због повреде верских слобода и права су и ове, као и свих претходних година, малобројне, разноврсне и без основа за поступање Заштитника грађана.

Грађани се сваке године, без обзира да ли се изјашњавају као атеисти или као припадници друге верске заједнице, обраћају Заштитнику грађана незадовољни обавезом плаћања доплатне поштанске марке „Изградња спомен-храма Светог Саве“. Иако је правним прописима уређено издавање ове, као и свих других доплатних марака, незадовољство појединих грађана изазива чињеница да се ради о верском

објекту. Поставља се питање да ли би на исти начин била омогућена подршка нпр. реконструкцији катедрале или цамије, односно верског објекта друге верске заједнице који истовремено својим вековним присуством представља културну баштину у Републици Србији. Грађани су се обраћали незадовољни и поступањем председника Републике Србије на Бадњи дан, који се прославља по јулијанском календару, због уношења бадњака у зграду Председништва. Заштитник грађана нема законског основа да поступа по притужбама које су поднете на рад председника Републике, али сматра својом обавезом да о наведеном обавести народне посланике Народне скупштине, имајући у виду уставно начело одвојености државе и цркве.

И у овом извештајном периоду Заштитник грађана је обавештен, током састанака одржаних са представницима бугарске и румунске националне заједнице, да постоје захтеви грађана да им се омогући верски обред на матерњем језику, односно да је и даље отворено питање слободе вероисповести грађана који припадају Румунској православној цркви, а живе на територији источне Србије. Република Србија је Акционим планом за остваривање права националних мањина прихватила обавезу да олакша приступ верским обредима припадницима националних мањина на њиховим језицима/говору кроз дијалог цркава, а извор верификације је извештај Заштитника грађана.

Имајући то у виду и полазећи од својих надлежности, уз пуно уважавање принципа одвојености државе и цркве, Заштитник грађана је потребне податке затражио од Министарства правде – Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама. Према добијеним подацима, припадницима румунске националне заједнице који живе у источној Србији није омогућено да у верским објектима регистрованих цркава и/или верских заједница, врше верски обред на румунском језику. Истовремено, верске обреде на румунском језику обављају свештеници организације „Протопрезвитеријат приобалне Дакије“, која годинама делује у источној Србији. Истовремено, Управа је доставила податке да се на територији Епархије Румунске православне цркве „Дакија Феликс“, са седиштем у Вршцу, богослужење на румунском језику врши у 39 места (Вршац, Панчево, Мраморак, Бела Црква, Ковин и др.). Такође, Управа је доставила податке и о вршењу богослужења на бугарском језику према којима се редовно богослужење врши у више места у којима за то постоје захтеви верника (Босилеград, Бресница, Бистра, Доња и Горња Љубата и др.).

Осим тога, спровођење активности предвиђених Акционим планом треба да допринесе остваривању слободе вероисповести кроз оснивање и регистрацију верских организација на темељу принципа одвојености државе од верских заједница. С тим у вези, Заштитник грађана наглашава да ни ове, као ни протеклих година, није добио став надлежног органа поводом Мишљења о потреби унапређивања правног положаја цркава и верских заједница и остваривања слободе вероисповести кроз унапређивање прописа и њихову правилнију примену²¹, које је упутио још 2009. године надлежном министарству.

ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ²²

Под лицима лишеним слободе сматрају се грађани којима је одлуком надлежног органа ограничена слобода кретања, у смислу да не могу својевољно напустити место детенције. То су полицијске станице, притворске јединице, затвори, психијатријске

²¹ Мишљење је доступно на:

http://www.pravamanjina.rs/attachments/426_MISLJENJE%20O%20UNAPREDJENJU%20PRAVNOG%20POLOZAJA%20CRKAVA.pdf.

²² Видети више у трећем делу овог извештаја (3.5).

установе, установе социјалне заштите домског типа, прихватилиште за странце, центри за азил, прихватни центри за мигранте, као и сва друга места, укључујући и она на отвореном на којима су окупуљени грађани под полицијским надзором.

Права лица лишених слободе зајемчена су Уставом и бројним законима, као и најзначајнијим међународним инструментима, која је држава дужна да обезбеди. Лица лишена слободе су потенцијалне жртве тортуре, нечовечног и понижавајућег поступања или кажњавања. Мучење и други облици злостављања су, можда више од других кажњивих дела, ситуационог карактера. У затвореној установи, изолованој од погледа са стране, положај лица лишеног слободе обележен је моћима чувара у односу на чуваног који лако може постати жртва.

У Србији не постоји тортура као системски организована или подстицана појава. Изјаве великог броја лица лишених слободе прибављене током бројних посета Заштитника грађана / Националног механизма за превенцију тортуре местима детенције указују да је знатно смањен број оних који наводе да су били жртве физичког злостављања. То представља значајно унапређење у раду државних органа. Међутим, и даље су присутни недостаци у погледу поступања према лицима лишеним слободе, у смислу обезбеђивања адекватних смештајних услова, пружања здравствене заштите и поштовања утврђених процедура. Наведени недостаци, у свом континуитету могу попримити, а у појединим областима су и попримили системски карактер, и представљају нечовечно или понижавајуће поступање, због чега надлежни органи морају без одлагања унапредити своје поступање.

Забрињава што надлежни органи недовољно остварују своју улогу у борби против тортуре и других облика злостављања. Интерни контролни механизми углавном не предузимају мере из своје надлежности у случајевима у којима постоје аргументоване тврдње да је дошло до злостављања, а поступци који су покренути углавном су неефикасни. Недостаци успостављене улоге тужилаштва у спровођењу истраге и његове зависности од рада полиције, довели су до недовољне ефикасности и у том погледу, што има за последицу мали број покренутих и спроведених кривичних поступака, као и осуда учинилаца тих дела.²³

ПОЛИЦИЈСКО ЗАДРЖАВАЊЕ, ПРИТВОР И ЗАТВОР²⁴

У протеклом периоду приметни су напори надлежних органа усмерени ка унапређењу поступања према ухапшенима, онима којима је одређено полицијско задржавање, којима је изречена мера притвора, као и онима којима је изречена казна затвора. Охрабрује да је знатно смањен број притужби и навода лица лишених слободе да су били жртве физичког злостављања. Иако су у току бројна унапређења смештајних услова, потребно је интензивирати активности у том погледу. Такође, потребно је наставити са унапређењем поштовања утврђених процедура које се односе на остваривање права лица лишених слободе. Забрињава да су и даље присутни пропусти у пружању здравствене заштите. Повећање ефикасности интерних контролних механизма сигурно би допринело обезбеђењу поштовања права лица лишених слободе.

У Србији је потребно посветити посебну пажњу у области извршења мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања, пре свега на нормативном плану, а затим

²³ Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији у 2016. години*, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Ljudska-prava-u-Srbiji-2015.pdf>.

²⁴ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.5).

и стварањем услова за примену тих прописа. Осим тога, неопходно је без даљег одлагања унапредити одредбе Закона о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала, тако што ће се ускладити са важећим стандардима и препорукама које је Србији упутио Европски комитет за спречавање мучења.²⁵

ОСОБЕ СА МЕНТАЛНИМ И ИНТЕЛЕКТУАЛНИМ СМЕТЊАМА СМЕШТЕНЕ У ПСИХИЈАТРИЈСКИМ БОЛНИЦАМА И УСТАНОВАМА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ДОМСКОГ ТИПА²⁶

Велики број лица са менталним и интелектуалним сметњама смештен је у психијатријским болницама и установама социјалне заштите домског типа, које су углавном дислоциране, ван језгра насељених места, а многи од њихових пацијената, односно корисника су и стотинама километара удаљени од свог места пребивалишта и својих ближњих. Већина њих се никада не врати из таквих установа. У њима се одвија живот склоњен од очију јавности, а лица која су у њима смештена на дуги рок губе било какве способности за самосталан живот ван институције. С друге стране, у локалној заједници не постоје ефикасни механизми за њихов прихват, збрињавање и пружање сваковрсне подршке, и то, како њима, тако и њиховим породицама. О њиховим породицама често се говори у негативном контексту, са тврдњом да не желе да се брину о својим ближњима. Не узима се у обзир комплексност заједнице живота са особом са менталним или интелектуалним сметњама, што често значи да један члан породице мора у потпуности да јој се посвети.

Србија треба да реализује своје прокламовано опредељење за успостављање деинституционализације. Потребно је постепено, али системски и без одлагања, затварати велике психијатријске болнице и установе социјалне заштите домског типа. Као предуслов у том погледу, потребно је хитно започети успостављање ефикасних механизма у локалним заједницама за прихват, подршку и збрињавање лица са менталним и интелектуалним сметњама.

Потребно је без одлагања прописати услове и процедуре за ограничење слободе кретања лица смештених у установама социјалне заштите домског типа. Неспорна је потреба да се појединим лицима, у њиховом најбољем интересу, а у зависности од њиховог менталног стања или интелектуалних способности, ограничи могућност напуштања установе. Међутим, таква ограничења морају бити прецизно регулисана.

У сврху заштите лица са менталним и интелектуалним сметњама, неопходно је ревидирати одредбе прописа које на општи начин уређују пристанак на медицинску меру. Сходно важећим прописима, уколико су та лица лишена пословне способности, пристанак на медицинску меру даје њихов старалац, који је ретко присутан у моменту када над њима исту треба применити. Такође, изузетно је важно прописати улогу лица са менталним и интелектуалним сметњама у доношењу одлуке о примени медицинске мере, односно у давању пристанка на исту. У истом смислу треба унапредити прописе тако да се обезбеди појачана заштита тих лица приликом примене медицинских или научних огледа.

²⁵ Европски комитет за спречавање мучења, *Извештај Влади Републике Србије о посети Европског комитета за спречавање мучења и нељудског или понижавајућег поступања или кажњавања*, СРТ/Inf (2012) 17, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680697c4f>.

²⁶ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.5).

Потребно је брисати одредбе Закона о заштити особа са менталним сметњама којима је прописана изолација психијатријских пацијената. Уз агитирани лица, била она физички спутана или не, треба да је присутан неко од медицинског особља, јер принудно осамљивање особа са менталним сметњама може имати погубне последице по њихово психичко стање.²⁷ Заштитник грађана изражава забринутост јер је у установама социјалне заштите домског типа утврдио случајеве да су поједина лица са менталним и интелектуалним сметњама све време смештена у изолацији, а нека од њих у неусловним собама које подсећају на кавезе²⁸, без текуће воде и приступа тоалету. Такво поступање представља злостављање, а у продуженом трајању тортuru. Такође, утврђено је да се у установама социјалне заштите домског типа, осим изолације примењује и мера механичког спутавања везивањем корисника, иако у њима, за разлику од психијатријских установа, за оба таква поступања не постоји правни основ.

ЗДРАВЉЕ²⁹

Током 2016. године, настављен је процес замене здравствених легитимација, а да претходно нису обезбеђени сви неопходни предуслови за прелазак на картице здравственог осигурања у пуном капацитету (међусобна умреженост свих здравствених установа, функционисање е-картона и слично). Уведен је Интегрисани здравствени информациони систем Републике Србије (ИЗИС), чијом би применом требало да се унапреди квалитет услуга пацијентима, транспарентност рада здравствених установа, благовремено обавештавање пацијената и шире јавности и побољша приступ здравственим установама смањењем времена чекања на третман.

Заштитнику грађана обраћао се већи број грађана наводећи да су им ускраћена одређена права из здравствене заштите, али да пре подношења притужбе нису користили расположиве и прописане механизме за заштиту тих права, јер у њихову ефикасност, како истичу, немају поверења, што указује на потребу њиховог унапређења.

РАД³⁰

Висока стопа незапослености, ниска примања, неповољан положај запослених код послодаваца, рад на црно, неисплаћене зараде и неуплаћени доприноси за социјално осигурање су најчешћи разлози због којих се грађани обраћају Заштитнику грађана у области радних односа. Повећан је број притужби радника предузећа у реструктурирању и стечају и предузећа којима су блокирани рачуни, а који немају механизме да остваре и заштите своја права из радног односа. Недостатак социјалног дијалога са представницима запослених и послодаваца, неефикасно поступање инспекције рада – чему је узрок и недовољан број инспектора рада - и недовољно развијена сарадња органа надлежних за заштиту права по основу рада и социјалног осигурања додатно отежавају положај радника.

У протеклом периоду примећена је појава изигравања законом предвиђене процедуре за престанак радног односа државних службеника који нису по вољи руководства. Уместо да се, на пример, води дисциплински поступак, који је често исувише

²⁷ Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, para. 83, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53_English.pdf.

²⁸ Утврђено током посете Националног механизма за превенцију тортуре Дому за лица ометена у менталном развоју „Otthon” у Старој Моравици, обављеној 6. 10. 2016. године.

²⁹ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.8).

³⁰ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.10).

компликован и који може довести до ослобођења од дисциплинске одговорности, прибегава се „ефикаснијој“ методи, који омогућује да се мимо заштитних процедура, и далеко брже, с посла удаљи већи број запослених. Та иновативна, а незаконита, метода спроводи се тако што органи најпре доносе акт о систематизацији радних места у којем се предвиђају радна места за којима не постоји реална потреба. Затим се на та радна места распоређују запослени који нису по вољи руководства. Потом се доноси нов акт о систематизацији радних места у којем више нису предвиђена „измишљена“ радна места утврђена претходним, те се ствара могућност да ти запослени остану нераспоређени, чиме ће изгубити свој посао.

Министарство унутрашњих послова је у претходном периоду донело акт о систематизацији радних места у којем је предвидело формирање преко хиљаду радних места на пословима анализе ризика, за најразличитије степене стручне спреме. Након тога, руководиоци Министарства су у јавности најављивали да ће велики број полицајаца у наредном периоду добити отказ, зато што су многи од њих извршили кривична дела или су недостојни за рад у полицији, као и да ће то бити спроведено путем предузете измене акта о систематизацији. Заштитник грађана је на такве изјаве благовремено реаговао, указујући да полицијске службенике који су извршиоци кривичних дела треба процесуирати у кривичним поступцима, а оне који су повредили своје радне обавезе треба дисциплински гонити, а не отпуштати их с посла манипулацијом с изменама систематизације. Супротно тежњи Заштитника грађана, убрзо је око хиљаду полицијских службеника пребачено на новоформирана радна места и тридесет дана по доношењу претходне донета је нова систематизација из које су брисана сва напред наведена радна места на пословима анализе ризика. Након бројних упозорења Заштитника грађана, предузетих почетком 2016. године, даје наведено незаконито, Министарство је највећи број запослених који су остали нераспоређени брисањем радних места на пословима анализе ризика, у највећем броју случајева решењима вратило на њихова претходна радна места или друга радна места одговарајућа степену њихове стручне спреме. На тај начин, Министарство је током трајања поступка пред Заштитником грађана отклонило начињене недостатке у раду.

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА³¹

Доношењем Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити успостављен је систем директне подршке јединицама локалне самоуправе ради смањења сиромаштва, кроз обезбеђивање квалитетније заштите рањивих група деце, особа са инвалидитетом и старијих особа, као и маргинализованих група грађана. Међутим, мере штедње и законско ограничење запошљавања у јавном сектору онемогућавају да се услуге социјалне заштите пружају правовремено и ефикасно, а недовољан број запослених у социјалној заштити и прети да значајније угрози квалитет услуга социјалне заштите па и само њихово пружање.

ПЕНЗИЈСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ³²

Заштитник грађана не бележи постигнућа државе у погледу остваривања права грађана из области пензијског и инвалидског осигурања током 2016. године. Пореска

³¹ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.9).

³² Видети више у трећем делу овог извештаја (3.9).

управа и Фонд ПИО нису успоставили ефикасан механизам контроле уплате доприноса и подношења пријава за обавезно социјално осигурање.

Фонд ПИО, као надлежни орган у поступку смањења пензија, које се врши у складу са Законом о привременом уређивању начина исплате пензија, и даље недоношењем посебних решења о смањењу пензија у сваком појединачном случају, грубо крши одредбе Закону о општем управном поступку и отежава коришћење права грађана на правно средство. Додатно, надлежни органи нису предузели адекватне мере којима би се, у циљу ослобађања грађана од терета прибављања неопходне документације, осигурала ефикасна размена података између Фонда ПИО и Пореске управе о обвезницима обрачунавања и плаћања доприноса, износима задужених и наплаћених доприноса и другим службеним подацима у вези са доприносима. Поред тога, Фонд ПИО често излази из оквира својих законом прописаних надлежности и грађанима утврђује дуг за доприносе, супротно издатом уверењу Пореске управе као надлежног органа.

Фонд ПИО још увек није предузео мере како би се окончала пракса ретроактивног утврђивања обавезе уплате доприноса за пољопривредно осигурање за оне категорије грађана који тек у поступку остваривања права на пензију сазнају да их је Фонд ПИО у једном периоду евидентирао као осигуранике по основу обављања пољопривредне делатности, а о томе, супротно закону нису обавештени, односно није донето решење о стицању својства осигураника пољопривредника.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања не врши ефикасну контролу рада и аката Фонда ПИО, нити предузима све потребне мере у праћењу поступања Фонда по препорукама Заштитника грађана.

СТАРИЈИ ГРАЂАНИ³³

Нарочита рањивост старијих такође није довољно препозната у друштву. Ова група становништва и даље је изложена вишеструким повредама њихових права, почев од остваривања права из области пензијског осигурања, смањења пензија, неуплаћених доприноса послодаваца пензионим фонду, до права из области социјалне и здравствене заштите.

Такође, непостојање или непружање појединих услуга и сервиса подршке утиче на отежано остваривање или неостваривање права старијих. Услед лошег материјалног стања, нису у могућности да обезбеде основне животне потребе, између осталог и неопходне лекове. Надлежни органи и установе, уместо да им обезбеде социјалну сигурност када су у животној доби која им не даје могућност да и даље привређују, кроз систем мера штедње додатно отежавају њихов положај.

Велики број старијих особа изложен је и неком облику насиља и дискриминације. Посебно су у незавидном положају старији житељи села у неразвијеним општинама. Њихове породице често нису у могућности, због лоше материјалне ситуације или из других објективних разлога, да им се довољно посвете, док са друге стране држава и локална самоуправа не пружају одговарајућу помоћ и подршку. Неопходно је обезбедити и већу и лакшу приступачност здравственим услугама као и услугама подршке и помоћи на локалном нивоу. Положај старијих обележен је и низом осталих проблема као што су лоша информисаност, лоше стамбено збрињавање, лош

³³ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.4).

здравствени статус, посебно угрожено ментално здравље због депресије и деменције, лоше представљање у медијима и у великој мери сиромаштво.

МЛАДИ³⁴

Положај младих и даље је забрињавајући. Четвртину укупног броја незапослених у Србији чине млади између 20 и 29 година, а стопа незапослености младих у 2016. години износила је 43,2%. Стопа младих обухваћених средњим и високим образовањем је изузетна ниска. У 2016. години 40% деце је завршило средњу школу, док је факултет завршило 7,5% младих. И поред чињенице да је Влада у овом извештајном периоду донела неколико значајних подзаконских прописа у области политике запошљавања младих, и даље не постоји целовит програм за њихово запошљавање, образовање и стручно усавршавање.

Поред високе стопе незапослености младих, велики број младих изложен је бројним факторима ризика по њихово физичко и ментално здравље: насиљу у различитим срединама (школи, заједници, породици), стресу, алкохолу и дувану и слично. Без интензивнијег рада на планирању и обезбеђивању услуга и мера, превенције и подршке младима, посебно за младе жртве насиља и младе особе у ризику, положај младих не може се битније унапредити.

Партиципација младих је недовољна. Студенти су и даље непотпуно обавештени о својим правима и механизмима којима их могу заштитити, а механизми студентске партиципације врло су често предмет незадовољства самих студената који те механизме виде као одвојене од студентских проблема и студентског живота. Партиципација младих у њиховим заједницама није обезбеђена у довољној мери, нити су млади охрабрени да се у већој мери укључе у доношење одлука које утичу на њихов свакодневни живот.

ПРОСВЕТА³⁵

Систем образовања и васпитања оптерећен је проблемима који погађају не само запослене и ученике и студенте, већ и образовни процес у целини. Решавање вишка запослених у просвети извор је честих спорова запослених и установа и просветних власти. Насиље у школама је раширено, а школе често неадекватно поступају у тим случајевима или не поступају уопште. Бројне школе немају довољно ресурса за унапређивање услова рада и образовног процеса, а и даље није обезбеђен и успостављен делотворни систем којим би се спречиле блокаде пословних рачуна установа и обезбедило брзо деблокирање већ блокираних рачуна. Прописи донети у 2016. години додатно су смањили број стручних сарадника запослених у установама образовања и васпитања, који ни приближно не одговара потребама ученика и који отежава извршавање обавеза које установе имају ради заштите ученика од насиља и пружања додатне подршке ученицима.

КУЛТУРА³⁶

Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о култури унапређен је правни оквир у овој области, јер се суштинске измене односе на промену оних делова Закона који су се показали непримењиви у пракси. За уметнике је можда најзначајнија измена којом су они изједначени са осталим запосленима у могућности заснивања радног односа на неодређено време. У овом извештајном периоду, Заштитник грађана се

³⁴ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.7).

³⁵ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.7).

³⁶ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.7).

посебно бавио унапређењем положаја самосталних уметника приликом остваривања права из социјалног осигурања, те је препоручио органима да обезбеде здравствено осигурање самосталних уметника и донесу подзаконске акте којима ће ближе уредити питања од значаја за остваривање права из обавезног социјалног осигурања.

И овај извештајни период карактерише неспровођење адекватне контроле Министарства културе и информисања и Регулаторног тела за електронске медије према пружаоцима медијских услуга, односно изрицање неадекватних санкција и неодговарајућих мера у случају кршења закона.

УНУТРАШЊИ ПОСЛОВИ³⁷

Министарство унутрашњих послова током 2016. године није испољило неопходан ниво сарадње са Заштитником грађана, нарочито у случајевима у којима су идентификовани системски пропусти у његовом раду. Изостанак благовременог и одлучног поступања по препорукама Заштитника грађана за последицу је имао запажену реакцију домаће и међународне јавности. Недостаци у важећим прописима, као и кашњење са доношењем великог броја подзаконских аката, створили су могућност за непримерену политизацију полицијских послова, тешкоће у остваривању права на мирно окупљање грађана и низа других грађанских и политичких права.

Потребно је унапредити одредбе Закона о полицији које односе на надлежност, овлашћења и аутономију Сектора унутрашње контроле, а како би се омогућио његов ефикаснији рад, као и већи степен независности од министра унутрашњих послова.

ОДБРАНА³⁸

Материјални положај професионалних припадника Војске Србије и цивилних лица на служби у Министарству одбране у значајној мери је утицао на обим и садржину активности Заштитника грађана у претходном извештајном периоду. Кроз синдикално организовање и појединачна обраћања истакнути су јасни захтеви за праведнију расподелу терета штедње и побољшање услова рада. Војни пензионери и здравствени осигураници и даље се суочавају са низом препрека нормативног и организационо-техничког карактера приликом остваривања својих права. Уочена је и потреба за ефикаснијом сарадњом и бољом разменом информација између војних и цивилних органа.

ДЕМОКРАТСКА ЦИВИЛНА КОНТРОЛА СЛУЖБИ БЕЗБЕДНОСТИ³⁹

Системски проблеми у сектору безбедности и даље су актуелни, односно не бележе се значајније активности на њиховом отклањању, упркос томе што су Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности још 2012. године предложили 14 мера за унапређење стања. Поменуте мере, али и друге активности које је Заштитник грађана предузимао у демократској цивилној контроли сектора безбедности препознате су као пример добре праксе на европском нивоу.⁴⁰ У извештајном периоду, присутан је потпуни изостанак иницијативе надлежног

³⁷ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.11).

³⁸ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.14).

³⁹ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.17).

⁴⁰ Council of Europe Commissioner for Human Rights, *National human rights structures: protecting human rights while countering terrorism*, 06/12/2016, <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/national-human-rights-structures-protecting-human-rights-while-countering-terrorism>.

скупштинског одбора за сарадњом са Заштитником грађана, а који би требало да буде природни партнер овом органу у спољној контроли служби безбедности.

ИМОВИНСКА ПРАВА⁴¹

Грађани се у остваривању имовинских права суочавају са недовољном ефикасношћу администрације, спорим поступцима, правном несигурношћу и осећајем немоћи да остваре своја права. Извесни помаци, нарочито нормативни у овој области постоје, али их не прате довољни капацитети, кадровски, технички и финансијски, као и адекватна организација и подела послова.

Републички геодетски завод, ни након преузимања другостепене надлежности за решавање по жалбама на решења служби за катастар непокретности, није остварио услове за ажурно поступање, те се прописани рокови за одлучивање и даље вишеструко прекорачују.

Први ефекти примене Закона о озакоњењу објеката постали су видљиви током 2016. године. Наведеним законом држава је преузела одговорност за озакоњење објеката. Број донетих решења о озакоњењу је далеко већи у односу на број објеката који су легализовани по ранијим законима. Међутим, у примени Закона Заштитник грађана је уочио бројне недостатке. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није обезбедило све неопходне услове за његову доследну примену, па тако попис и евидентирање незаконито изграђених објеката нису окончани у законском року. Окосница закона, Сателитски снимак територије Републике Србије за 2015. годину, који опредељује да ли објекат може бити предмет озакоњења, није објављен на интернет страници Министарства на дан ступања на снагу Закона, већ је то учињено осам месеци касније, а приступ снимку је могућ само уз посебне приступне параметре којима не располажу грађани.

Још важније, на објављеном сателитском снимку, осим што одређени делови територије Србије нису уопште снимљени, супротно Закону, видљиви су и објекти који су грађени 2016. године. То је имало за последицу наставак бесправне градње и током 2016. године, која је нарочито је уочљива на територији града Београда. Супротно јавним обећањима највиших државних функционера, незаконито су створени услови за озакоњење објеката грађених након ступања Закона на снагу.

ФИНАНСИЈЕ⁴²

Позитивни ефекти фискалне консолидације и примена мера штедње у јавном сектору често за последицу имају ограничавање права грађана у економској и имовинској сфери. Амбициозни планови наплате јавних прихода понекад се остварују уз непоштовање основних института пореског и царинског поступка, као што је право на правни лек или на саслушање странке. Пореска оптерећења несразмерно оптерећују различите категорије становништва, нарочито сиромашну популацију, док дугогодишња криза утиче на економско слабљење становништва. У тешком положају налазе се корисници кредита индексираних у швајцарским францима, као и остали корисници финансијских услуга, од којих многи све теже испуњавају обавезе и постају инсолвентни. Ефикасност у принудној наплати потраживања од грађана често није

⁴¹ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.15).

⁴² Видети више у трећем делу овог извештаја (3.12).

праћена истоветном ефикасношћу у испуњавању имовинских обавеза када се држава појављује у улози дужника.

ПРИВРЕДА⁴³

Недоследност спровођења постављених циљева и недостатак јасних законских решења, као и спорост у решавању уочених проблема у процесу транзиције одражава се на економски и социјални статус грађана. Због мањкавости у стечајном законодавству, грађани се и даље суочавају с бројним проблемима у остваривању својих имовинских права, али и поступању органа за вођење стечајног поступака. Поступци стечаја над привредним друштвима пред Привредним судовима и даље трају предуго, имовинске масе које остају иза стечајних дужника је тешко уновчити, а поступање органа надлежних за вођење стечајног поступка изазива неповерење стечајних дужника.

Поступак приватизације још увек није приведен крају за велики број субјеката приватизације од стратешког значаја. Над неким је покренут поступак стечаја банкротством, нека покушавају да пронађу решење за свој статус кроз реорганизацију у стечају, док се за остала и даље тражи купац. Држава и даље није решила питање статуса предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, која су Законом о приватизацији изузета из поступка приватизације, а која већ дуже време нису у стању да без помоћи државе опстану на тржишту.

Запослени и бивши запослени у друштвеним предузећима и привредним друштвима са већинским друштвеним капиталом и даље чекају да им Република Србија изврши исплату потраживања, у складу са одредбама Уредбе о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа. Осим тога, 2016. година је била карактеристична по великом броју притужби на неправилности у поступању органа управе и носилаца јавних овлашћења у привреди приликом отпуштања запослених који су утврђени као вишак, преузимања запослених из једног органа управе у други и заснивања радног односа са новим запосленима. Овакво стање доводи до осиромашења грађана за које држава нема адекватно решење.

ПОЉОПРИВРЕДА⁴⁴

Министарство пољопривреде и заштите животне средине још увек није обезбедило несметан и ефикасан рад комисија јединица локалне самоуправе за враћање одузетог пољопривредног земљишта које је прешло у друштвену својину. Ови поступци трају по више година, а у појединим случајевима чак и више деценија.

ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ⁴⁵

На пољу заштите животне средине, у 2016. години било је значајнијих законодавних активности у циљу усаглашавања са европским законодавством, али и поред тога остаје поражавајућа чињеница да у многим јединицама локалне самоуправе дивље – нелегалне депоније (сметлишта) представљају основни облик одлагања комуналног и другог отпада. Локалне самоуправе у својим буџетима не опредељују довољно финансијских средстава за потребе заштите животне средине или расположива средства усмеравају неплански и без јасних критеријума и унапред утврђених

⁴³ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.12).

⁴⁴ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.16).

⁴⁵ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.16).

приоритета. Истовремено, Министарство пољопривреде и заштите животне средине не обезбеђује финансијску подршку ради испуњавања многобројних законом прописаних обавеза.

ЕЛЕМЕНТАРНЕ НЕПОГОДЕ⁴⁶

Од поплава које су задесиле Републику Србију 2014. године и подношења захтева грађана за доделу државне помоћи прошло је две године, а у 2016. години и даље се воде управни поступци по захтевима грађана у којима нису донета коначна решења. Истовремено, у појединим ситуацијама у којима је захтев грађана усвојен и решење постало коначно, утврђена новчана помоћ још није исплаћена. Закон о управљању ризицима од елементарних непогода још увек није усвојен, нити је држава предузела све потребне мере у циљу ефикаснијег спровођења поступка санације клизишта.

ПОЛОЖАЈ НЕСТАЛИХ

Према подацима Међународног комитета Црвеног крста из марта 2016. године, трага се за 10.698 особа несталих током оружаних сукоба на простору бивше Југославије. У Србији више од три године није било нових открића посмртних остатака. Према подацима државних органа, истраге су спроведене на локацији Кижевак код Рашке, али су заустављене због недостатка средстава, да би биле поново настављене у септембру 2016. године. Потрага за особама несталим у вези са ратовима у Босни и Херцеговини (БиХ) и у Хрватској обавља се у сарадњи са тим државама. По оцени удружења породица несталих, напредак је спор а сарадња недовољна, што се приписује свим странама. Упркос опредељењу шефова држава БиХ, Црне Горе, Хрватске и Србије израженом у Декларацији о улози државе у процесу решавања питања особа несталих услед оружаног сукоба и повреда људских права, потписаној у Мостару августа 2014. године, као и Владе Републике Србије у Националној стратегији за процесуирање ратних злочина, утврђивање чињеница о судбини несталих особа није приоритет приликом откривања и процесуирања ратних злочина пред правосуђем у Србији.

У Србији данас живи најмање 789 породица особа несталих током сукоба у бившој Југославији.⁴⁷ До данас није донет посебан закон који би уредио посебан статус и права породица несталих особа, иако су његово усвајање препоручила релевантна међународна тела. Због тога су породице принуђене да своје нестале сроднике прогласе за умрле као предуслов остваривања било ког права.⁴⁸ Недовољни напори државе у проналажењу свих преосталих случајева особа несталих као последица ратова 1991–1999. године, као и непружање адекватног статуса и права породицама несталих, предмет су дугогодишњих критика и запажања међународних организација које се баве овим питањем.⁴⁹

⁴⁶ Видети више у трећем делу овог извештаја (3.15).

⁴⁷ Податак о броју породица несталих изнет је на седници Комитета УН за присилне нестанке 5. фебруара 2015. године.

⁴⁸ Фонд за хуманитарно право, *Транзициона правда у Србији у периоду од 2013. до 2015. године*, Београд, 2016, стр. 57–66, доступно на: <http://www.hlc-rdc.org/?p=32161>.

⁴⁹ Комитет УН за присилне нестанке, *Закључна запажања о извештају који је поднела Србија у складу са чланом 29. став 1. Конвенције*, фебруар 2015; Комесар за људска права Савета Европе, „Нестале особе и жртве присилних нестанака у Европи”, Стразбур, 22. фебруар 2017, доступно на: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2962270&SecMode=1&DocId=2397560&Usage=2>.

ПОЛОЖАЈ ЖРТАВА ОРУЖАНИХ СУКОБА

Цивилне жртве ратних злочина и других озбиљних повреда људских права из оружаних сукоба деведесетих година које данас живе у Србији и даље чине једну од готово потпуно обесправљених група. Постојеће законодавство, оличено у Закону о правима цивилних инвалида рата, онемогућава остваривање њихових права, постављањем низа услова, који *de facto* искључују готово 90% жртава. Поред тога, тумачење Закона од стране надлежног Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – да се Закон примењује само на случајеве који су се догодили на територији Републике Србије – противно је одлуци Уставног суда Републике Србије.⁵⁰

Једина могућност које имају цивилне жртве рата које не испуњавају оштро постављене критеријуме је да поднесу тужбе за накнаду штете против Републике Србије, под условом да постоји одговорност државе за незаконито поступање према жртви. Тада су жртве као тужиоци у парничном поступку суочене са неоправдано великим теретом доказивања, одуговлачењем поступка, неповерењем суда и, у случају да успеју у спору, са понижавајуће ниским износима одштете.⁵¹ Права цивилних жртава оружаних сукоба у Србији већ дужи низ година су предмет забринутости међународних тела које прате примену обавеза које је Србија преузела потврђивањем више међународних уговора.⁵²

Забрињава и текст Нацрта закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица, које је надлежно Министарство пустило у законску процедуру крајем 2014. године и који ни у једном аспекту не поправља статус и права цивилних жртава и њихових породица, већ их додатно погоршава.⁵³

ИНТЕРНО РАСЕЉЕНА ЛИЦА И ИЗБЕГЛИЦЕ СА ПРОСТОРА ЈУГОСЛАВИЈЕ

У 2016. години није повећан број притужби које су подносили избеглице и интерно расељена лица. Примљене притужбе указују и на то да битнијих промена нема ни у суштинском погледу – да се ова лица често налазе у изразито тешком социјално-економском положају због чега је потребно ефикасније спроводити програме за стамбено збрињавање избеглица, као и програме економског оснаживања ових лица.

⁵⁰ Одлука Уставног суда Уж 9170/14 од 02. 08. 2016.

⁵¹ Фонд за хуманитарно право, *Право жртава на репарације у Србији и стандарди Европског суда за људска права*, Извештај за 2014/2015, Београд, 2016, доступан на: <http://www.hlc-rdc.org/?p=31034>.

⁵² Разматрање извештаја Србије пред Комитетом против тортуре, април 2015, доступно на: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=15912>; Извештај Нилса Муижниекса, комесара за људска права Савета Европе, након његове посете Србији од 16 до 20 марта 2015, пар. 27–32, доступан на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806db7fa>; Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2016. годину, стр. 67, доступан на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf; Резолуција Европског парламента од 4. фебруара 2016. године о извештају за Србију за 2015, пар. 26, доступна на: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0046+0+DOC+XML+V0//EN>.

⁵³ Писмо комесара за људска права Савета Европе Нилса Муижниекса Александру Вулину, министру за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Србије које се тиче питања репарација жртвама злочина за време рата и одговор Владе, доступни на: http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring/serbia/-/asset_publisher/mLRIkOZweIs0/content/letter-to-the-minister-for-labour-employment-veterans-and-social-affairs-of-serbia?inheritRedirect=false&redirect=http%253A%252F%252Fwww.coe.int%252Fen%252Fweb%252Fcommissioner%252Fcountry-report%252Fserbia%253Fp_p_id%253D101_INSTANCE_mLRIkOZweIs0%2526p_p_lifecycle%253D0%2526p_p_s_tate%253Dnormal%2526p_p_mode%253Dview%2526p_p_col_id%253Dcolumn-1%2526p_p_col_pos%253D1%2526p_p_col_count%253D2.

Процес затварања колективних центара није завршен ни у 2016. години и поред спровођења Оквирног споразума о спровођењу регионалног програма за трајно решавање стамбених потреба избеглих лица између Републике Србије и Банке за развој Савета Европе (ЦЕБ).

Заштитник грађана, као и претходних година, посебно указује на тежак положај интерно расељених Рома са територије АП Косова и Метохије, који од 1999. године живе у неформалним насељима без икакве инфраструктуре.

Подсећања ради, Заштитник грађана упутио је Мишљење да Влада, без одлагања, предузме све мере како би Комесаријат за избеглице и миграције и Комисија за решавање стамбених потреба избеглица Владе, у најкраћем могућем року спровели поступке и донели коначне одлуке за стамбено збрињавање избеглица, уз потпуно поштовање владавине права и у најбољем интересу грађана. Иако је Мишљење упућено у децембру 2015. године, надлежни органи се до сада нису изјаснили, нити обавестили Заштитника грађана о предузетим мерама.

МИГРАНТИ И ИЗБЕГЛИЦЕ ИЗ АФРИКЕ И АЗИЈЕ

Заштитник грађана је протеклих година интензивно пратио поштовања права избеглица и миграната који су пролазили територијом Србије на њиховом путу ка земљама Европске уније. Обављен је велики број посета полицијским станицама, центрима за азил, прихватилишту за странце, прихватним центрима за мигранте, а у извештајном периоду интензивно су обилажена и неформална места окупљања миграната. Сходно својим налазима, Заштитник грађана је надлежним органима упутио велики број препорука у циљу унапређења њиховог поступања и заштите права избеглица и миграната.

Србија се, за разлику од већине земаља Европске уније определила за тзв. либерални приступ миграцијама, у смислу да се мигранти и избеглице не држе у детенцији. Њима је омогућен несметан улазак у Србију, пролазак њеном територијом од југоисточних до северозападних граница, а нису ни спречавани да је напусте. Већини миграната је уз помоћ међународних и невладиних организација омогућена подршка, која подразумева исхрану, одећу и обућу, као и ургентну здравствену заштиту. Иако је Заштитник грађана надлежним органима упутио низ препорука у којима је изнео став да је неопходно да се успостави потпуна контрола над миграцијама, надлежни органи су супротним поступањем омогућили да многи од њих постану лак плен, односно жртве кријумчара и других лица која користе њихов незавидан положај.

Кроз Србију је у протеклом периоду прошло више од милион избеглица и миграната. У почетку то су најчешће биле породице из Сирије и Ирака. Надлежне органи су издали преко 600.000 потврда о израженој намери за тражење азила у Србији, иако скоро нико од тих лица није изјавио да ће тражити азил у Србији, нити су имали ту намеру, већ су свој пут настављали ка земљама Европске уније. Затварањем граница, најпре мађарске, а затим и хрватске, проток избеглица и миграната је знатно успорен.

Током извештајног периода на територији Републике Србије укупно је евидентирано око 144.000 миграната, од чега су више од једне трећине малолетници (54.882). На територији Србије је, крајем 2016. године, било преко 6.000 миграната, углавном младића, пре свега из Авганистана и Пакистана. Велики број је малолетан, а надлежни органи им поклањају повећану пажњу. Мигранти су углавном смештени у прихватним центрима и центрима за азил, где им је омогућен смештај, одржавање хигијене, исхрана и здравствена заштита, с тим да је приметан недостатак психолошке подршке. Један број миграната (10-20%) одбија понуде за организованим смештајем, већ се одлучују за

неформална места окупљања, потпуно безусловна за живот, у којима им је, по сопственим наводима, олакшан контакт са представницима неформалног система који ће им омогућити да наставе пут даље.

Србија је суочена са великим бројем затечених миграната, претпостављеним повећањем њиховог броја након зимског периода и немогућношћу њиховог одласка на Запад због затворених граница Мађарске и Хрватске. Постојећи капацитети у прихватним центрима и центрима за азил су недовољни и нису подобни за дугорочан смештај, а нарочито не за интеграцију миграната. Стога, надлежни органи треба да без одлагања појачају напоре на стварању примерених услова живота за све мигранте који ће се очигледно дужи временски период задржати у Србији, у складу са важећим стандардима.

Током извештајног периода, Заштитник грађана је, у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ), посебну пажњу посветио заштити најрањивијих група избеглица и миграната, а нарочито деце и жена. Током посета НПМ проверавани су услови смештаја деце, мигранткиња трудница и породиља, пружање здравствене заштите мигранткињама и деци, као и да ли су адекватно и благовремено реаговали надлежни органи на случајеве насиља у породици, трговине људима, као и злостављања и занемаривања деце.

Уочено је отежано идентификовање малолетника без пратње, због чега је НПМ Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања упутио препоруку да предузме мере у циљу успостављања одговарајућих процедура и развијања механизма за ефикасније идентификовање малолетника без пратње, као и других нарочито осетљивих категорија лица којима је потребна додатна помоћ и пажња. Препоруке су упућиване у циљу подизања ефикасности и квалитета процене да ли се ради о малолетнику без пратње и процедуре његовог збрињавања, као и превенције злоупотребе малолетника.

1.3. ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ⁵⁴

Табела 1 - Подаци о поступању органа управе по препорукама у 2016.

	упућено	доспело	прихваћено	процент прихваћених доспелих
Препоруке проистекле из контролног поступка	514	421	314	74,58%
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка ⁵⁵	508	508	508	100%
Укупно прихваћених препорука из контролних поступака	1022	929	822	88,48%
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	318	186	169	90,86%
Укупно прихваћених препорука	1340	1115	991	88,88%

Напомена за табеле 1 и 2: Под упућеним препорукама сматрају се све оне које су упућене органима током 2016. године. Доспеле препоруке су све оне препоруке којима је током 2016. године истекао рок за поступање дат у тексту препоруке, независно од тога када је препорука упућена. Под прихваћеним препорукама сматрају се све препоруке које су органи управе извршили или су се у изјашњењу Заштитнику грађана изјаснили да их прихватају на последњи дан извештајног периода – 31. децембар 2016. године.

Табела 2 - Поређење података о поступању органа управе по препорукама у 2015. и 2016.

	упућено		доспело		прихваћено		% прихваћено доспелих	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Препоруке проистекле из контролног поступка	624	514	377	421	238	314	63,13%	74,58%
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка	563	508	563	508	563	508	100,00%	100,00%
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	265	318	265	186	249	169	93,96%	90,86%

⁵⁴ Сви статистички подаци у овом извештају односе се на предмете примљене током 2016. године, уколико није другачије наглашено у напоменама испод табела.

⁵⁵ Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка се односе на оне ситуације када органи одмах по пријему обавештења да је Заштитник грађана покренуо поступак исправе пропуст на који се у притужби указује.

Укупно прихваћених препорука	1452	1340	1205	1115	1050	991	87,14%	88,88%
-------------------------------------	------	------	------	------	------	-----	--------	--------

**Табела 3 - Поређење података о поступању органа управе по препорукама
Заштитника грађана у периоду 2007-2016.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Број упућених и доспелих препорука по типу										
Препоруке проистекле из контролног поступка	0	37	126	151	214	327	233	303	570	266
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка	3	126	139	312	220	376	561	591	563	508
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	/	/	/	/	/	228	268	268	265	186
Укупно упућених и доспелих препорука	3	163	265	463	434	931	1062	1136	1398	960
Број прихваћених препорука по типу										
Препоруке проистекле из контролног поступка	0	32	100	122	156	240	138	321	407	185
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка	3	126	139	312	220	376	561	591	563	508
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	/	/	/	/	/	175	225	184	249	169
Укупан број прихваћених препорука										
Укупно прихваћених	3	158	239	434	376	791	924	1096	1219	862
Процент прихваћених препорука										
Процент (%) прихваћених	100	96,93	90,19	93,74	86,64	84,96	87,01	96,48	87,20	89,79

Табела 4 - Органи којима су најчешће упућиване препоруке у контролном поступку у 2016. години и њихов проценат у односу на укупан број препорука упућен у контролном поступку

Орган	број упућених	процент
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	106	10,11%
Министарство унутрашњих послова	96	9,16%
Покрајински секретаријат за социјалну	46	4,39%
Управа за извршење кирвичних санкција	35	3,34%

Град Београд	31	2,96%
Министарство здравља	25	2,39%
Министарство пољопривреде и заштите животне средине	22	2,10%
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	22	2,10%
Комесаријат за избеглице и миграције	22	2,10%
Центар за социјални рад Крагујевац	21	2,00%

Напомена: У табели су наведене органи којима је упућено више од 20 препорука током 2016. године.

Табела 5 - Број и проценат поступања по препорукама органа са највећим бројем упућених препорука

Орган	број упућених	број доспелих	број извршених	процент извршених од доспелих
Град Београд	31	108	90	83,33%
Окружни затвор Суботица	42	42	42	100,00%
Министарство унутрашњих послова	96	26	19	73,08%
Управа за извршење кирвичних санкција	35	26	23	88,46%
Окружни затвор Смедерево	35	23	19	82,61%
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	22	22	14	63,64%
Центар за социјални рад Крагујевац	21	21	21	100,00%
Министарство пољопривреде и заштите животне средине	22	19	6	31,58%
Полицијска управа Крушевац	24	9	9	100,00%
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	106	8	5	62,50%
Министарство здравља	25	8	5	62,50%
Полицијска управа Ниш	25	8	6	75,00%
Комесаријат за избеглице и миграције	22	5	4	80,00%
Покрајински секретаријат за социјалну	46	2	2	100,00%

Напомена: Број доспелих препорука се разликује од броја упућених, зато што, с једне стране, за неке препоруке и даље траје рок остављен органима за поступање по препорукама, док су с друге, неке препоруке упућене из 2015. године доспеле на поступање током 2016. године.

У предметима, који су окончани препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка, органи су одмах по пријему обавештења да је Заштитник грађана покренуо поступак исправили пропуст на који се у притужби указује.

Табела 6 - Органи који су најчешће поступали по препорукама у скраћеном контролном поступку

орган	број
Министарство унутрашњих послова	46
Пореска управа	37
Републички геодетски завод	24
Републички фонд ПИО	23
Град Београд	15

Табела 7 - Подаци о обраћањима грађана у 2015. и 2016.

Врсте обраћања	2015	2016	%
Примљено грађана на разговор	4585	4213	-8,11%
Број телефонских разговора са грађанима	9327	8149	-12,63%
Разни поднесци грађана који немају карактер притужбе	985	681	-30,86%
Број притужби	6231	6272	0,66%
Укупан број обраћања грађана	21128	19315	-8,57%

Табела 8 - Приказ броја обраћања грађана од 2007- 2016.

Врсте обраћања	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Обраћања који немају карактер притужбе	2556	3787	7343	8553	12185	15295	18504	17430	14897	13043
Број притужби	406	1030	1764	2646	3638	4457	5021	4866	6231	6272
Укупан број обраћања грађана	2962	4817	9107	11199	15823	19752	23525	22296	21128	19315

Табела 9 - Окончани предмети Заштитника грађана у току 2016. године и у односу на 2015. годину

Врсте предмета	2015	2016	процент
Притужбе и сопствене иницијативе	6457	6567	1,7%
Остала обраћања грађана	985	681	-30,86%
Укупно окончано предмета	7442	7248	-2,61%

Табела 10 - Законодавне иницијативе Заштитника грађана у 2016. години

	Број	%
Прихваћене законодавне иницијативе	2	22,22%
Неприхваћене законодавне иницијативе	0	0%
Иницијативе и даље у процедури	7	77,78%
Укупно	9	100%

Табела 11 - Други релевантни подаци о раду у 2016. години и у односу на 2015. годину

Врсте активности	2015	2016
Број покренутих поступака	1669	1217
Број контролних и превентивних посета	107	174

Табела 12 - Број предмета⁵⁶ примљених у 2016. разврстан по областима и ресорима са процентом у односу на укупан број предмета у 2016.

	Област	број	процент
1	Рад и радни односи	774	12,34%
2	Локална самоуправа	564	8,99%
3	Правда и правосође	528	8,42%
4	Права детета	479	7,64%
5	Финансије	331	5,28%
6	Права лица лишених слободе	320	5,10%
7	Пензијско осигурање	297	4,74%
8	Грађевинарство и инфраструктура	271	4,32%
9	Катастар непокретности	258	4,11%
10	Здравље	248	3,95%
11	Права особа са инвалидитетом и старијих	236	3,76%
12	МУП - Полицијски послови	222	3,54%
13	Заштита потрошача	219	3,49%
14	Енергетика и рударство	198	3,16%
15	Просвета и наука	167	2,66%
16	Привреда	166	2,65%
17	Родна равноправност	142	2,26%
18	Социјална заштита	100	1,59%
19	Права националних мањина	99	1,58%
20	Култура	98	1,56%
21	МУП - Управни послови	98	1,56%
22	Одбрана	69	1,10%
23	Пољопривреда	64	1,02%
24	Заштита животне средине	51	0,81%
25	Реституција	48	0,77%
26	Саобраћај и саобраћајна инфраструктура	43	0,69%
27	Елементарне непогоде	39	0,62%
28	Независни државни органи и тела	32	0,51%
29	Омладина и спорт	25	0,40%
30	Избегла и расељена лица	18	0,29%
31	Експропријација	14	0,22%
32	Српски језик и ћирилица	14	0,22%
33	Државна управа	14	0,22%
34	Спољни послови и дијаспора	14	0,22%
35	Службе безбедности	8	0,13%
36	Заштита узбуњивача	4	0,06%
	УКУПНО РЕСОРИ	6272	100,00%

⁵⁶ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору.

2. ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

2.1. ПРАВНИ ОКВИР

Прописи

Заштитник грађана Републике Србије је независан и самосталан државни орган који је ушао у правни поредак Републике Србије 2005. године Законом о Заштитнику грађана.⁵⁷ Положај институције битно је ојачан Уставом Републике Србије⁵⁸ из 2006. године, када Заштитник грађана постаје уставна категорија, у складу са најбољим међународним искуствима. Законом о изменама и допунама Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака⁵⁹ Заштитник грађана је одређен да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре.

Устав Републике Србије утврђује природу и надлежност Заштитника грађана, круг органа јавне власти који су изузети из контролне функције овог органа; прописује да Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина којој и одговара за свој рад, гарантује имунитет Заштитнику грађана као народном посланику и упућује на доношење посебног (органског) закона о Заштитнику грађана. Устав такође забрањује Заштитнику грађана чланство у политичким странкама и овлашћује га да подноси предлоге закона из своје надлежности.

Уставним Законом за спровођење Устава Републике Србије⁶⁰, поред осталог, прописана је обавеза новоизабраног састава Народне скупштине да у току првог заседања након избора Владе, усклади са Уставом закон којима се уређују Заштитник грађана и изабере (првог, прим. ЗГ) Заштитника грађана.

Законом о Заштитнику грађана детаљно су прописани надлежност Заштитника грађана, избор и престанак функције, поступак пред Заштитником грађана, обавеза подношења извештаја Народној скупштини и сарадња са другим органима, право на плату, средства за рад, и рад стручне службе Заштитника грађана.

Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака⁶¹, усвојеним 28. јула 2011. године, прописано је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре у сарадњи са омбудсманима аутономних покрајина и удружењима чијим је статутом предвиђени циљ удруживања унапређење и заштита људских права и слобода.

Законом о Народној скупштини⁶² прописано је, између осталог, да Народна скупштина у остваривању своје изборне функције бира и разрешава Заштитника

⁵⁷ Закон о Заштитнику грађана – у даљем тексту ЗоЗГ, „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07.

⁵⁸ Одлука о проглашењу Устава Републике Србије објављена је у „Службеном гласнику РС“, бр. 83/06 и 98/06 (Пети део – Уређење власти, одељак 5 „Заштитник грађана“, члан 138).

⁵⁹ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

⁶⁰ Чл. 5. ст. 1 Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06.

⁶¹ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

⁶² Чл. 15, „Службени гласник РС“, број 09/10.

грађана, а у оквиру своје контролне функције врши надзор над радом Заштитника грађана.

Законом о Војсци Србије⁶³ прописано је да Заштитник грађана врши и демократску цивилну контролу над Војском.

Законом о кривичном поступку⁶⁴ прописано је да Заштитник грађана има право да несметано посећује притвореника и да са њим разговара без присуства других лица, као и да притворенику не може бити забрањено дописивање са Заштитником грађана. Законом је предвиђена и обавеза судије за извршење кривичних санкција или другог судије кога одреди председник суда да о неправилностима уоченим приликом обиласка завода без одлагања обавести Заштитника грађана.

Законом о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала⁶⁵ прописано је поред осталог да: надзор над радом Посебног одељења врше овлашћена лица Управе и комисија Народне скупштине, у складу са Законом о извршењу кривичних санкција, као и Заштитник грађана у складу са Законом о Заштитнику грађана; да осуђени има право на посету Заштитника грађана једном месечно која је изузета од законом утврђене обавезе аудио-визуелног надзора и снимања, као и да осуђени има право да се дописује са Заштитником грађана, те да се то дописивање не надзире.

Закон о државним службеницима⁶⁶ прописује да радни однос државном службенику на положају престаје, између осталог, и ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвате јавну препоруку Заштитника грађана за разрешење државног службеника са положаја.⁶⁷

Закон о тајности података⁶⁸ прописује у којим случајевима Заштитник грађана, као државни орган кога именује Народна скупштина, има право приступа подацима свих степена тајности који су му потребни за обављање послова из своје надлежности, без безбедносне провере, као и у којим случајевима му је безбедносна провера потребна.

Закон о употреби грба, заставе и химне Републике Србије⁶⁹ прописује да се Велики грб употребљава на згради, у службеним просторијама, у саставу печата и на позивницима, честиткама и сл. Заштитника грађана.

Закон о печату државних и других органа⁷⁰ уређују се намена, садржина, изглед и употреба печата које у вршењу послова из свог делокруга користи Заштитник грађана.

Закон о политичким странкама⁷¹ прописује да Заштитник грађана не може бити члан политичке странке.

⁶³ Чл. 29. ст. 3. Закона о Војсци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09 и 101/10 – др. закон.

⁶⁴ Чл. 219. ст. 3, 220. ст. 2 и 22. ст. 2 Законика о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр.72/11, 101/11, 121/12, 32/13 и 45/13.

⁶⁵ Чл. 35. ст.2, 37.ст.4. и 54. ст 1.Закона о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала, „Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 101/10.

⁶⁶ Чл. 78. ст. 2. Закона о државним службеницима, Службени гласник РС бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08 и 104/09.

⁶⁷ Чл. 16. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, Службени гласник РС бр. 99/2014.

⁶⁸ Закон о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.

⁶⁹ Чл. 13. и 15. Закона употреби грба, заставе и химне Републике Србије, „Службени гласник РС“, број36/09.

⁷⁰ Чл. 1. Закона о печату државних и других органа, „Службени гласник РС“, број 101/07.

⁷¹ Чл. 21. Закона о политичким странкама, „Службени гласник РС“, број36/09.

Законом о Агенцији за борбу против корупције⁷² прописано је да чланове Одбора Агенције бира Народна скупштина између осталог и на предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Закон о правима пацијената⁷³ предвиђа да Савет за здравље, образован у јединици локалне самоуправе, свој годишњи извештај о раду и предузетим мерама за заштиту права пацијената доставља Заштитнику грађана, ради информисања и остваривања потребне сарадње.

Закон о јавној својини⁷⁴ прописује да се у смислу тог закона под државним органима и организацијама сматра, између осталог, и Заштитник грађана.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему⁷⁵ прописано је да је Заштитнику грађана потребно одобрење одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања за ангажовање, односно запошљавање сваког новог лица и то без обзира што је кадровским планом и буџетом Републике Србије то радно место предвиђено и за њега обезбеђена средства.

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁷⁶, прописује да се максималан број запослених у Стручној служби Заштитника грађана утврђује одлуком одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања, на предлог Заштитника грађана.

Акциони план за Поглавље 23⁷⁷, одређује извештаје Заштитника грађана, годишњи и посебни, као и извештаје Националног механизма за превенцију тортуре, за индикаторе утицаја на основу којих се процењује спровођење активности планираних у процесу приступања Републике Србије Европској унији.

Европска комисија је у извештају о скринингу за Поглавље 23 Републици Србији упутила препоруку „Ојачати капацитете Заштитника грађана (посебно у погледу његове улоге као националног превентивног механизма), покрајинског омбудсмана и локалних служби омбудсмана“ (препурука 3.2.1. Акционог плана за Поглавље 23). У циљу спровођења препоруке 3.2.1. Акциони план садржи мере које се односе на јачање капацитета Заштитника грађана кроз имену Закона о Заштитнику грађана - јачање његове независности и прецизирање овлашћења у складу са достигнутим степеном развоја ове институције; кроз кадровско јачање институције у смислу усвајања новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана; кроз обезбеђивање трајног одговарајућег смештаја за институцију Заштитника грађана; као и мере усмерене на јачање утицаја Заштитника грађана прописивањем обавезе извештавања Европске комисије о поступању органа јавне власти по препорукама које је упутио овај независни државни орган, како у мандату Заштитника грађана, тако и у мандату националног механизма за превенцију тортуре.

Заштитник грађана помиње се и у преко 20 стратегија и акционих планова, на пример: Стратегији националне безбедности Републике Србије⁷⁸, Националној стратегији за

⁷² Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС, 67/13 - одлука УС и 112/13 - аутентично тумачење.

⁷³ Чл. 42, „Службени гласник РС“, број 45/13.

⁷⁴ Чл. 47. ст. 1 Закона о јавној својини, „Службени гласник РС“, бр. 72/11 и 88/13.

⁷⁵ „Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка и 108/13.

⁷⁶ Члан 5. „Службени гласник РС“, број 68/15.

⁷⁷ Закључак Владе 05 Број: 337-11484/2015, од 23. 11. 2015.

⁷⁸ „Службени гласник РС“, број 88/09.

борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године⁷⁹, Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији⁸⁰, Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији⁸¹, Стратегији превенције и заштите од дискриминације⁸², Стратегији за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуске конвенције⁸³, Стратегији развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године⁸⁴, Националној стратегији за младе⁸⁵, Националној стратегији за превенцију и заштиту деце од насиља⁸⁶, Акционом плану за испуњавање препорука Европске комисије садржаних у Годишњем извештају о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција за 2013. годину, Акционом плану за спровођење Стратегије за примену Архуске конвенције⁸⁷, Акционом плану за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017⁸⁸, Акциони план за остваривање права националних мањина, итд.

Правни оквир за рад Заштитника грађана чине и бројни подзаконски акти који ближе уређују поступање и рад ове институције, од којих су неки: Пословник Народне скупштине⁸⁹, Пословник Владе⁹⁰, Одлука о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана⁹¹, Одлука о образовању локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи⁹², Уредба о спровођењу интерног јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима⁹³, Посебан колективни уговор за државне органе⁹⁴, Правилник о управи у јавним тужилаштвима⁹⁵, Правилник о кућном реду казнено-поправних завода и окружних затвора⁹⁶, Правилник о кућном реду казнено-поправног завода за малолетнике⁹⁷, итд.

Заштитник грађана се у свом раду придржава принципа и стандарда усвојених међу омбудсменима и националним институцијама за људска права, као што су, на пример, „Београдски принципи о односу националних институција за људска права и парламената“ и „Љубљански закључци о односу омбудсмана и правосудних органа“.

У Устав и Закон о Заштитнику грађана уткана је већина стандарда садржаних у кључним међународним документима који регулишу, односно промовишу и предлажу

⁷⁹ Глава 4, циљ 4.8 („Службени гласник РС“, број 57/13).

⁸⁰ „Службени гласник РС“, број 09/14.

⁸¹ „Службени гласник РС“, број 27/09.

⁸² „Службени гласник РС“, број 60/13.

⁸³ „Службени гласник РС“, број 103/11.

⁸⁴ „Службени гласник РС“, број 114/13.

⁸⁵ „Службени гласник РС“, број 55/08.

⁸⁶ „Службени гласник РС“, број 122/08.

⁸⁷ „Службени гласник РС“, број 103/11.

⁸⁸ „Службени гласник РС“, број 62/11.

⁸⁹ Чл. 150 Пословника Народне скупштине, „Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12- званично пречишћен текст.

⁹⁰ Чл. 39а и 46. Пословника Владе, „Службени гласник РС“, бр. 61/2006-пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14.

⁹¹ Чл. 150, („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11 и 20/12- званично пречишћен текст).

⁹² „Службени гласник РС“, број 91/09.

⁹³ „Службени гласник РС“, бр. 41/07- пречишћен текст и 109/09.

⁹⁴ Чл. 1, „Службени гласник РС“, бр. 23/98, 11/09 и 15/12- споразум.

⁹⁵ Чл.60. ст.1, „Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10 и 5/12.

⁹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 72/10 и 06/12.

⁹⁷ „Службени гласник РС“, број 71/06.

стандарде за омбудсмане и националне институције за људска права.⁹⁸ Независност Заштитника грађана, а сагласно и међународним стандардима за институцију омбудсмана, односно националних институција за људска права⁹⁹, кључно је обележје овог државног органа, без којег он губи своју суштину. Међународни документи посебно истичу значај финансијске независности и неопходности обезбеђивања адекватних ресурса за несметан и ефикасан рад омбудсмана. Париски принципи, усвојени као анекс Резолуције 48/134 Генералне скупштине УН, децембра 1993, представљају до сад најпотпунији документ који се бави националним институцијама за људска права. Њима се врло јасно прокламује важност финансијске независности. „Национална институција треба да има инфраструктуру која омогућава глатко обављање активности, посебно адекватно финансирање. Сврха финансирања треба да буде да омогући (институцији, прим. ЗГ) да има своје особље и просторије, како би била независна од владе и како не би била предмет финансијске контроле која би могла да утиче на њену независност.“¹⁰⁰

Савет Европе у својој Препоруци 1615 из 2003. године, коју је усвојила Парламентарна скупштина „закључује да су неке карактеристике суштински важне за ефикасан рад институције омбудсмана“, те међу њих убраја и „гарантоване довољне ресурсе за обављање свих послова поверених омбудсману... и потпуну аутономију свог буџета и службе.“¹⁰¹ Најновијом Резолуцијом Парламентарне скупштине о институцији омбудсмана, усвојеном октобра 2013, реafirмише се овај став позивањем држава чланица да „обезбеде институцијама омбудсмана довољно финансијских средстава и људских ресурса како би им се омогућило да ефикасно обављају своје задатке.“¹⁰² У светлу економске кризе „Скупштина позива земље чланице да уложе максималан напор да избегну буџетска смањења која би довела до губитка независности институција омбудсмана.“¹⁰³ Венецијанска комисија Савета Европе је такође при чврстом ставу да се финансијска независност омбудсмана мора што конкретније и потпуније осигурати законским текстом.¹⁰⁴

⁹⁸ Резолуција Генералне скупштине УН48/134, тзв. „Париски принципи“, доступно на: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Резолуција Генералне скупштине УН 66/169 о националним институцијама за заштиту и унапређење људских права, доступно на: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/96/PDF/N1146896.pdf?OpenElement>; Резолуција Генералне скупштине 67/163 о улози омбудсмана, медијатора и других националних институција за заштиту и унапређење људских права, доступно на: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement>; Резолуција Парламентарне скупштине 1959/13 о јачању институције омбудсмана у Европи, доступно на <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20232&lang=en>; Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступно на: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>; Венецијанска комисија Савета Европе, Збирка докумената о институцији омбудсмана, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

⁹⁹ Резолуција Генералне скупштине УН48/134 . тзв. „Париски принципи“, доступно на: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Венецијанска комисија Савета Европе, Зборник о институцији омбудсмана, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

¹⁰⁰ Резолуција 48/134 која садржи Париске принципе доступна на: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>.

¹⁰¹ Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступна на: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>.

¹⁰² Резолуција на српском и енглеском доступна је на сајту Заштитника грађана: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3057-2013-10-25-10-34-49..>

¹⁰³ Исто.

¹⁰⁴ Видети Збирку докумената о институцији омбудсмана Венецијанске комисије, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

Иако су сва опредељења Народне скупштине, декларативно, да се јача капацитет Заштитника грађана, у пракси давање сагласности на основу Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему и на основу Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, изазива озбиљан проблем до мере да представља претњу независности и делотворности Заштитника грађана, гарантованим поменутих домаћим и међународним прописима.

ПОТРЕБА ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

После више од осам година примене, и на основу искустава стечених у том периоду, уочена је потреба да се унапреди правни оквир за рад Заштитника грађана. Закон је од тренутка доношења (2005) мењан једном (2007), али пре избора првог Заштитника грађана, тако да измене извршене том приликом нису могле да узму у обзир искуства стечена применом Закона.

Разлози за измену правног оквира за рад Заштитника грађана су двојаки: постоји потреба да се нека питања уреде на другачији начин и неопходно је да се нека, до сада неуређена, питања по први пут уреде.

Предлог измена и допуна Закона о Заштитнику грађана, који је Влада којом је председавао Мирко Цветковић упутила Народној скупштини 2012. године, повучен је исте године, после парламентарних избора и формирања нове владе, а у складу са уставним обичајем. Предлог тог закона није враћен Народној скупштини на усвајање током целог трајања мандата председника Владе Ивице Дачића иако је Заштитник грађана Министарству правде и државне управе формално поново упутио Иницијативу за измене и допуне Закона. Заштитник грађана је током мандата председника Владе Александра Вучића, министарству надлежном за државну управу и локалну самоуправу упутио нову Иницијативу за измене и допуне Закона, крајем 2014. Упркос томе, и чињеници да је доношење Закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана, предвиђено Акционим планом за поглавље 23 као једна од активности које је Република Србија обавезна да испуни у процесу приступања ЕУ (као рок за ову активност одређен је II квартал 2016. године) Заштитник грађана не бележи напредак у припреми овог закона.

Изменама Закона неопходно је обезбедити пуну независност Заштитника грађана и то организациону, функционалну и финансијску, у складу са Уставом и важећим међународним инструментима које је прихватила Република Србија. Такође потребно је и унутар самог органа обезбедити организациону структуру као и функционалну аутономију која би омогућила додатну заштиту посебно рањивих група грађана као и Националног механизма за превенцију тортуре.

Наведеним изменама неопходно је: додатно уредити механизме за утврђивање одговорности органа јавне власти, односно функционера и запослених, када не испуњавају законску обавезу сарадње са Заштитником грађана у поступку контроле или превенције; ускладити положај запослених у служби Заштитника грађана који врше послове у оквиру његове контролне функције са положајем службеника који врше истоврсне послове у појединим органима државне управе са контролним надлежностима и у другим независним органима контроле и заштите права.

Треба исправити нелогичност законске одредбе према којој се за заменика Заштитника грађана тражи двоструко мање искуство него за Заштитника грађана, иако Заштитник грађана заменицима преноси своја овлашћења. У пракси је уочена потреба да Заштитник грађана и другим органима, а не само Влади и Народној скупштини, како стоји у Закону, подноси иницијативе за измену прописа, односно даје мишљење у

поступку припреме прописа. Нужно је и да се пропишу рокови у којима ће надлежни органи размотрити иницијативе које у складу са Законом подноси Заштитник грађана, као и да се изричито обавезу да Заштитнику грађана благовремено достављају предлоге прописа којима се уређују питања од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Разлози целисходности, ефикасности и рационалности налажу измену постојеће одредбе о томе када се и под којим условима може обуставити поступак контроле.

Неопходно је да се пропише ефикасан механизам за разматрање притужби грађана у сваком органу и организацији јавне власти, а ти механизми обавезу да руководиоце својих органа и организација, али и Заштитника грађана извештавају о свом раду. У Србији не постоји систематичан начин разматрања притужби грађана који хоризонтално и вертикално прожима целу администрацију, већ је у већини случајева Заштитник грађана прва, уместо последња инстанца којој се грађани обраћају.

Због тога што поједини органи не извршавају законом прописану обавезу сарадње, односно избегавају је и поступак контроле опструирају на различите начине, а због потребе успостављања потпуне функционалности и ефикасности рада Заштитника грађана нужно је предвидети и санкције за неизвршавање свих оних обавеза које су предвиђене овим законом (опструкција поступка контроле), а које су по својој правној природи и последицама сличне онима које већ постоје у правном поретку.

Потребно је уредити ефикаснији поступак за доношење општег акта о организацији и систематизацији послова стручне службе Заштитника грађана, са циљем стварања могућности за већу организациону флексибилност овог органа а што би требало да у будућности омогући његову бољу ефикасност. Давање сагласности на Правилник треба изменити на начин да скупштински одбор надлежан за административна питања даје сагласност на број запослених у Стручној служби Заштитника грађана, на предлог Заштитника грађана, а да Правилник доноси Заштитник грађана и објављује га на својој електронској страници.

Независност

Према међународним стандардима за институцију омбудсмана, односно националних институција за људска права¹⁰⁵, независност је кључно обележје овог државног органа, без кога он губи суштину. Устав гарантује Заштитнику грађана начелну независност. У пракси је Заштитник грађана остварио висок степен независности у раду, о чему сведочи статус „А“ при Међународном координационом комитету националних институција за људска права и оцене других релевантних институција и организација.

Заштитник грађана подлеже, сходно одредби Устава, надзору Народне скупштине. Надзор није исто што и контрола. Народна скупштина у вршењу надзора није овлашћена, као ни било који други орган, организација или појединац, да утиче на рад и поступање Заштитника грађана.¹⁰⁶ Принцип независности повезан је са принципом самосталности. Независност и самосталност Заштитника грађана подразумевају да је Заштитник грађана организационо и функционално одвојен како од органа и

¹⁰⁵ Резолуција Генералне скупштине УН48/134 . тзв. „Париски принципи“, доступно на: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Венецијанска комисија Савета Европе, Зборник о институцији омбудсмана, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

¹⁰⁶ Члан 2. ст. 2. ЗоЗГ.

организација чији рад контролише, тако и од органа који према слову Устава надзире његов рад.

Постоји потреба да се Уставом прокламована независност Заштитника грађана нормативно ојача.

Током 2016. године настављена је примена одредби Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему (члан 6. став 3.). Овим одредбама Заштитник грађана је обавезан, заједно са другим независним контролним органима, да за запошљавање сваког „новог лица“ односно ангажовање лица по уговору о делу, по уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинске и студентске задруге, као и ангажовање лица по другим основама тражи сагласност Административног одбора Народне скупштине, без обзира што је предметно радно место предвиђено кадровским планом, актом о систематизацији, што за њим постоји потреба и што су за њега обезбеђена средства у буџету Републике Србије.

Независност Заштитника грађана додатно је угрожена Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, којим је прописано да се максималан број запослених у Стручној служби Заштитника грађана утврђује одлуком одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања, на предлог Заштитника грађана. Напори Заштитника грађана да се спречи нарушавање његове независности, упућивањем иницијативе скупштинском Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу да поднесе амандман на члан 5. тачка 2. Предлога закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, нису уродили плодом - скупштински одбор је одбио иницијативу Заштитника грађана.

Није дало резултат, ни обраћање четири независна државна органа - Заштитника грађана, Повереника за и заштиту равноправности, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенције за борбу против корупције, председнику Републике са иницијативом да врати Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору Народној скупштини на поновно одлучивање, због нарушавања Уставом, законом и међународним уговором утврђене независности ових државних органа. Председник Републике је потписао указ о проглашењу Закона.

Ради обезбеђивања финансијске независности у пракси, потребно је законом изричито прописати да Заштитник грађана самостално располаже средствима која су у буџету опредељена за рад овог органа, као и да Влада не може без сагласности Заштитника грађана обуставити, одложити или ограничити извршење буџета овог органа.

2.2. НАДЛЕЖНОСТ, ОБУХВАТ И НАЧИН РАДА

Задатак, односно надлежност Заштитника грађана је Уставом и Законом одређена двоструко: да **штити** права грађана и да **контролише** законитост и правилност рада органа власти и организација којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту – органи и организације јавне власти¹⁰⁷). Јасно је да су та два задатка нераскидиво везана:

¹⁰⁷ Закон о Заштитнику грађана (члан 1), када одређује круг субјеката чији је рад Заштитник грађана овлашћен да контролише, за органе државне управе, орган надлежан за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и друге органе и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења, уводи скраћену ознаку „органи управе“. Међутим, коришћење тог термина изазива забуну ако се не зна како је чланом 1. ЗоЗГ одређена његова садржина (а то је другачије него што је уобичајено у правној теорији и пракси). Да би се у случају делимичног читања овог извештаја избегла таква забунa, у њему ће се за субјекте који подлежу контроли од стране Заштитника грађана, како је њихов круг одређен Уставом и Законом, користити синтагма „органи и организације јавне власти“.

Заштитник грађана штити права вршећи контролу, а контролише ради заштите права и слобода. Закон о Заштитнику грађана прецизира и да Заштитник грађана „штити и **унапређује** људске и мањинске слободе и права грађана“. Те одреднице (*заштита, контрола, унапређење поштовања права и слобода*) суштински и формално уоквирују надлежност рада Заштитника грађана.

Не постоји право и слобода грађана који су изузети из заштитне, контролне и унапређујуће улоге Заштитника грађана.

Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права¹⁰⁸. Заштитник грађана контролише законитост, али и правилност¹⁰⁹ рада органа и организација јавне власти. У практичном раду Заштитник грађана се руководи начелом правичности у оквиру позитивног права.

Заштитник грађана контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (органи и организације јавне власти). Заштитник грађана, према одредби Устава и Закона, од свих органа и организација јавне власти није овлашћен да контролише једино рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.¹¹⁰

Заштитнику грађана је, уз одговарајући лични безбедносни сертификат, загарантован приступ подацима свих степена тајности, а који су потребни за обављање послова из његове, односно њене надлежности.¹¹¹

Поред права на покретање и вођење поступка контроле рада органа и организација јавне власти, Заштитник грађана може да пружањем добрих услуга, посредовањем између грађана и органа управе и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно, с циљем унапређења рада органа управе и заштите људских слобода и права. Овлашћење Заштитника грађана да делује превентивно, посебно долази до изражаја приликом обављања послова Националног механизма за превенцију тортуре, у складу са Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

Заштитник грађана има и право законодавне иницијативе. Овлашћен је да предлаже законе из своје надлежности, подноси иницијативе за измену или доношење нових прописа ако сматра да до повреде права грађана долази због њихових недостатака, или ако је то од значаја за остваривање и унапређивање права грађана. Заштитник грађана овлашћен је да Влади и Народној скупштини даје мишљења о прописима у припреми.

Такође, Заштитник грађана је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.

Акционим планом за Поглавље 23, извештаји Заштитника грађана, годишњи и посебни, као и извештаји Националног механизма за превенцију тортуре, одређени су за један од индикатора утицаја за препоруке које се односе на унапређење стања у следећим областима: превенције тортуре и нехуманог или понижавајућег третмана и

¹⁰⁸ Чл. 2. ст. 2. ЗоЗГ.

¹⁰⁹ Чл. 17. ст. 2. ЗоЗГ.

¹¹⁰ Чл. 138. ст. 2. Устава РС, чл. 17. ст. 3. Закона о Заштитнику грађана.

¹¹¹ Чл. 38. ст. 1. и 2. Закона о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.

кажњавања, унапређење животних услова у затворима и смањење броја случајева злостављања у полицијском притвору, ефикасне примене алтернативних санкција, остваривању слободе мисли, савести и вероисповести, заштите новинара од претњи насиљем и заштите слободе медија, антидискриминацију и права деце и особа са инвалидитетом, приступ правди и бесплатну правну помоћ; заштиту права националних мањина; спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома и положај избеглица и интерно расељених лица - приступ правима укључујући лична документа и стамбена решења за најугроженије.

И ову годину, обележило је постојање иницијатива за оснивање посебне институције са надлежностима заштитника грађана за права детета - дечјег омбудсмана. Поводом ове иницијативе Заштитник грађана је више пута упозоравао на последице које, по права детета, јавни интерес и правни поредак, могу наступити умножавањем институција истих или сродних надлежности и овлашћења у заштити права детета, посебно у тренутку када се Република Србија суочава са недостатком средстава намењених услугама и сервисима за децу и када надлежне међународне институције саветују у правцу постојања јединствене националне институције за људска права.

Поступак

У поступку *sui generis* (посебне врсте, самосвојном) који је ослобођен претераних формалности, Заштитник грађана контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако је реч о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. Заштитник грађана контролише да ли је неки орган јавне управе законито и правилно радио у ствари која се тиче права, слобода или на закону заснованих интереса грађана. Ако то није био случај, Заштитник грађана утврђује пропуст и препоручује како га отклонити у том и другим случајевима.

Много више него формално поштовање закона, Заштитник грађана испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу јавну управу какву грађани с пуним правом очекују од оних које као порески обвезници плаћају.

Правна природа аката Заштитника грађана

Заштитник грађана не одлучује о правима, обавезама и на закону заснованим интересима грађана, већ испитује (контролише) рад органа и организација јавне власти и, уколико утврди пропуст, утиче на њих да га исправе. Отуда нема права жалбе или другог правног средства против аката Заштитника грађана.

Препоруке, ставови и мишљења Заштитника грађана нису правно обавезујући. Посао Заштитника грађана није да принуди, већ да снагом аргумената, али и институционалним и личним ауторитетом, увери у неопходност отклањања пропуста и унапређивања начина рада.

Органи и организације јавне власти, међутим, имају законску обавезу да сарађују са Заштитником грађана, омогуће му приступ својим просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, без обзира на степен тајности (када је то од интереса за поступак који се води). Непоштовање ових законских обавеза основ је за покретање одговарајућих дисциплинских и других поступака. Ипак, ни у тим поступцима Заштитник грађана нема моћ одлучивања, већ само могућност да их иницира.

Заштитник грађана може да препоручи разрешење функционера кога сматра одговорним за повреду права грађана, да иницира покретање дисциплинских поступака против запослених у органима управе, да поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.

Однос са другим независним органима

У заштити појединих права и слобода, за које су законима основани посебни, специјализовани независни органи (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности; Повереник за заштиту равноправности и други) Заштитник грађана с тим органима сарађује на унапређивању остваривања и заштите тих права, а по притужбама на кршење тих права поступа само након што су грађани искористили могућност да се обрате специјализованом независном органу. Заштитник грађана је овлашћен да, изузетно, одлучи да покрене поступак контроле и пре него што су се грађани обратили другом, специјализованом независном органу, ако оцени да постоји нека од посебних околности предвиђених Законом о Заштитнику грађана (ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима власти). Грађани имају право да се обрате Заштитнику грађана притужбом на друге независне, специјализоване органе за заштиту права грађана, уколико сматрају да су им права прекршена њиховим незаконитим или неправилним радом.

Закон о Заштитнику грађана прописује обавезу за омбудсмане аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе да од грађана примају притужбе и када су оне из надлежности Заштитника грађана и да такве притужбе без одлагања проследи Заштитнику грађана на поступање и обрнуто.

Обављање послова ван седишта органа

Закон о Заштитнику грађана прописује да Заштитник грађана својом одлуком може да оснива канцеларије и ван седишта. Могућност Заштитника грађана да то учини објективно је ограничена величином Стручне службе која је одређена актом о систематизацији радних места и буџетом.

Заштитник грађана послове из своје надлежности редовно обавља из седишта и из три канцеларије ван седишта (у Бујановцу, Прешеву и Медвеђи), од које две раде по два радна дана, а трећа један радни дан седмично (у њима раде исти запослени).

Уз финансијску подршку Владе Краљевине Норвешке, грађанима је омогућено да у библиотекама у 15 градова Србије¹¹², путем видео везе са седиштем Заштитника грађана, разговарају са запосленима у Стручној служби и поднесу притужбу (које библиотеке прослеђују у писменој форми Заштитнику грађана).

Ради вођења поступака контроле, превентивних и едукативних активности, Заштитник грађана и запослени у стручној служби свакодневно путују у градове и места широм Републике.

¹¹² Бачка Паланка, Бор, Чачак, Димитровград, Јагодина, Крагујевац, Лесковац, Нови Пазар, Пожаревац, Пријепоље, Сомбор, Ужице, Ваљево, Вршац, Зајечар.

3. ПРЕГЛЕД ПРЕМА ОБЛАСТИМА / РЕСОРИМА

3.1. ПРАВА ДЕТЕТА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о спречавању насиља у породици.¹¹³
2. Донет је Закон о изменама и допунама Кривичног законика.¹¹⁴
3. Донет је Закон о општем управном поступку.¹¹⁵
4. Донет је Закон о оглашавању.¹¹⁶
5. Донет је Закон о заштити становништва од заразних болести.¹¹⁷
6. Донет је Закон о становању и одржавању зграда.¹¹⁸
7. Донет је Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих.¹¹⁹
8. Донети су Правилник о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања¹²⁰ и Правилник о мерилима и поступку за упис ученика – припадника ромске националне мањине у средњу школу под повољнијим условима ради постизања пуне равноправности.¹²¹
9. Донете су Уредба о Националном програму за палијативно збрињавање деце у Републици Србији¹²², Уредба о Националном програму за унапређење развоја у раном детињству¹²³ и Уредба о програму здравствене заштите становништва од заразних болести¹²⁴.
10. Донета је Уредба о безбедности и заштити деце при коришћењу информационо-комуникационих технологија.¹²⁵
11. Донет је Правилник о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријуми за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса¹²⁶.

¹¹³ „Службени гласник РС“, број 94/16.

¹¹⁴ „Службени гласник РС“, број 94/16.

¹¹⁵ „Службени гласник РС“, број 18/16.

¹¹⁶ „Службени гласник РС“, број 6/16.

¹¹⁷ „Службени гласник РС“, број 15/16.

¹¹⁸ „Службени гласник РС“, број 104/16.

¹¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 101/05 и 91/15.

¹²⁰ „Службени гласник РС“, број 22/16. Више у делу извештаја који се односи на ресор просвете.

¹²¹ „Службени гласник РС“, број 12/16. Више у делу извештаја који се односи на права националних мањина.

¹²² „Службени гласник РС“, број 22/16.

¹²³ „Службени гласник РС“, број 22/16.

¹²⁴ „Службени гласник РС“, број 22/16.

¹²⁵ „Службени гласник РС“, број 61/16.

¹²⁶ „Службени гласник РС“, број 46/16. Више у делу извештаја који се односи на ресор културе и информисања.

12. Савет Регулаторног тела за електронске медије је пружаоцима медијских услуга упутио Препоруку о примени техничких мера ради обезбеђења одговарајуће уређивачке контроле приликом емитовања ријалити програмских садржаја.¹²⁷

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Доношењем Закона о спречавању насиља у породици, у знатној мери су уважене препоруке, мишљења, предлози и иницијативе које је Заштитник грађана током претходних година упућивао надлежним органима и установама у случајевима насиља у породици и злостављања и занемаривања деце.
2. Одредбе Закона о изменама и допунама Кривичног законика су у значајној мери засноване на иницијативи¹²⁸, препорукама и предлозима Заштитника грађана за усклађивање прописа са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања¹²⁹.
3. Препоруке Заштитника грађана у већем броју случајева насиља у породици и злостављања и занемаривања деце¹³⁰, учиниле су видљивим положај деце жртава породичног насиља и допринеле унапређењу рада органа идентификовањем њихових дугогодишњих и типичних пропуста и системских недостатака у раду.
4. Заштитник грађана је, упућивањем препорука у случајевима неизвршавања судских одлука о породичноправном статусу деце¹³¹, допринео сагледавању разлога због којих је спровођење правноснажних и извршних одлука судова које се односе на децу недовољно ефикасно, а у значајном броју случајева попуно изостаје, услед чега је породични статус деце у стварности супротан од судске одлуке о том питању.
5. Доношењем Закона о становању и одржавању зграда, у складу са упућеним мишљењем Заштитника грађана¹³², унапређено је извршавање обавеза државе да обезбеђује одговарајући животни стандард и неопходне услове за опстанак, живот и правилан развој деце, социјалну заштиту и подршку и помоћ родитељима и породицама са децом у области становања, преузете потврђивањем Конвенције о правима детета¹³³.

¹²⁷ Препорука доступна на <http://www.rem.rs/>. Више у делу извештаја који се односи на ресор културе и информисања.

¹²⁸ Иницијатива је доступна на:

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=506:2013-01-24-18-32-27&catid=41:2012-04-09-12-59-57&Itemid=86.

¹²⁹ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 19/09.

¹³⁰ Препоруке доступне на:

http://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=229:заштитник-грађана-препознати-насиље-у-породици&catid=21:2012-12-13-11-09-16&Itemid=26; и http://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=214:2016-08-12-08-16-56&catid=21:2012-12-13-11-09-16&Itemid=26.

¹³¹ Препоруке су доступне на:

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=765:2016-09-23-13-17-07&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85. и http://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=214:2016-08-12-08-16-56&catid=21:2012-12-13-11-09-16&Itemid=26.

¹³² Мишљење је доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4985-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-s-n-cr-z-n-s-n-v-nju-i-drz-v-nju-zgr-d>.

¹³³ „Службени лист СРФЈ - Међународни уговори“, број 15/90 и „Службени лист СРЈ - Међународни уговори“ бр. 4/96 и 2/97.

6. Уважавајући оцену Заштитника грађана да професионалци у непосредном раду са децом не располажу знањима о значају раног узраста и да су неопходни програми инвестирања у обезбеђивање најбољих услова за развој на раном узрасту¹³⁴ као и препоруке овог органа да се организују националне кампање за промоцију значаја развоја на раном узрасту, Влада је донела Уредбу о Националном програму за унапређење развоја у раном детињству.
7. Уважавајући предлоге и оцене Заштитника грађана из претходних годишњих извештаја да је неопходно повећати број и унапредити квалитет услуга за родитеље деце оболеле од тешких болести и побољшање њиховог положаја, Влада је донела Уредбу о Националном програму за палијативно збрињавање деце у Републици Србији.
8. Поступајући по препорукама Заштитника грађана¹³⁵, Министарство просвете, науке и технолошког развоја унапредило је поступак расписивања и спровођења Конкурса за упис ученика у први разред средње школе и отклонило пропусте начињене у овој, као у претходним школским годинама.
9. Поступајући по препорукама Заштитника грађана¹³⁶, Министарство просвете, науке и технолошког развоја отклонило је препреке у процедури Конкурса за доделу ученичких стипендија, због којих је ученицима из осетљиве друштвене групе било отежано учешће на Конкурсу.
10. Поступајући по препорукама Заштитника грађана¹³⁷, надлежни органи јединица локалне самоуправе у Крагујевцу, Нишу, Бору и Лучанима утврдили су начине да родитељима надокнаде штету и ублаже последице начињених пропуста у раду због обрачунавања и наплаћивања учешћа у цени трошкова боравка деце у предшколским установама, које није било у складу са Законом о предшколском образовању и васпитању.¹³⁸

¹³⁴ Препоруке су доступне на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/1598>.

¹³⁵ Препоруке су доступне на:

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=760:2016-09-07-08-26-52&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85.

¹³⁶ Препоруке су доступне на:

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=756:2016-06-01-12-51-11&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85.

¹³⁷ Препоруке су доступне на:

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=772:градска-управа-смедерево-да-исправи-незаконито-обрачунавање-цене-вртића&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=8;

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=771:родитељима-незаконито-наплаћивана-виша-цена-вртића-у-лучанима&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85;

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=743:2016-01-15-12-11-35&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85;

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=740:2016-01-11-11-49-44&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85;

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=739:2016-01-11-11-43-17&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85;

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=714:2015-09-10-11-51-16&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85.

¹³⁸ „Службени гласник РС“, број 18/10.

11. Поступајући по препорукама¹³⁹ Заштитника грађана, просветна инспекција Секретаријата за образовање и дечју заштиту Града Београда отклонила је пропусте начињене у великом броју случајева при обављању послова из својих надлежности.
12. Чланови Панела младих саветника допринели су унапређењу заштите од експлоатације и штетног дечјег рада и уважавању мишљења и ставова деце о том проблему, учествујући у изради Листе опасних послова за децу коју спроводи Међународна организација рада (ILO)¹⁴⁰.
13. Заштитник грађана је, спровођењем обука¹⁴¹ за запослене у надзорним и инспекцијским просветним органима, допринео унапређењу њиховог знања о насиљу, злостављању и занемаривању деце, о додатној подршци ученицима у образовању и обавезама установа образовања и васпитања у случајевима насиља над дететом и потребе детета за услугама додатне подршке.
14. Праћењем рада Радне групе за израду Упутства за примену Правилника о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања, Заштитник грађана доприноси унапређењу заштити деце од дискриминације и насиља у образовном систему.¹⁴²
15. Заштитник грађана је у 2016. години у овој области примио 479 предмета у којима су подносиоци указивали на 694 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 504 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 157 поступака који су вођени, 17 (10,83%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 57 препорука, од којих је поступиљено по 25 (43,86%), није поступиљено по 5 (8,77%), а у року за поступање је 27. На основу броја утврђених (47) и отклоњених (42) пропуста, ефикасност у овој области је 89,58%. У току 2016. године, доспело је на поступање и 98 препорука из 2015. године. Од тога броја, поступиљено је по 86 (87,76%), а није поступиљено по 12 (12,24%)

Мањкавости на државном нивоу

1. Народна скупштина Републике Србије и Одбор за права детета Народне скупштине нису разматрали годишње извештаје Заштитника грађана за 2014. и 2015. годину, нити је Одбор посветио иједну своју активност у овом периоду разматрању препорука, мишљења, ставова и иницијатива Заштитника грађана у области права детета.

¹³⁹ Препоруке су доступне на:

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=738:2016-01-05-09-58-49&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85.

¹⁴⁰ „Чланови Панела младих саветника о дечјем раду”,

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=778:чланови-панела-младих-саветника-о-дечјем-раду&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154.

¹⁴¹ „Помоћница генералног секретара одржала обуку просветним саветницима”,

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=792:помоћница-генералног-секретара-одржала-обуку-просветним-саветницима&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154;

„Наташа Јовић са просветним инспекторима о заштити деце од насиља”,
http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=793:наташа-јовић-са-просветним-инспекторима-о-заштити-деце-од-насиља&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154.

¹⁴² Више у делу извештаја који се односи на права националних мањина.

2. Иако потписан фебруара 2012. године, Факултативни протокол уз Конвенцију УН о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета још увек није потврђен.¹⁴³
3. Влада није донела нови Национални план акције за децу иако је претходни истекао¹⁴⁴, нити је извршила преглед реализације и евалуацију Националног плана за децу за претходни период.
4. Кривични законик није у потпуности усаглашен са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.¹⁴⁵
5. Деца жртве кривичних дела нису довољно заштићена од секундарне трауматизације и виктимизације у поступцима пред органима управе и правосудним органима.
6. Закон о полицији¹⁴⁶ снизио је достигнути степен заштите и остваривања права детета приликом примене полицијских овлашћења.
7. Министри надлежни за унутрашње послове, правду и здравље нису, сходно прописаним обавезама и року¹⁴⁷, донели подзаконски акт којим се прописује начин примене полицијских овлашћења према малолетним лицима.
8. Закон о јавном реду и миру¹⁴⁸ наставља да криминализује децу укључену у децје просјачење, децју проституцију и друге облике експлоатације деце и најгорих облика децјег рада, а детету не даје статус жртве и не обезбеђује заштиту.
9. Деци која живе и раде на улици нису обезбеђене услуге и мере којима би се обезбедио њихов развој у породици, укључивање у образовање и заједницу, приступ услугама здравствене и социјалне заштите и пуна заштита од насиља, злостављања, занемаривања и експлоатације.
10. Спровођење правноснажних и извршних одлука судова које се односе на децу још увек је недовољно ефикасно и одвија се у дугим и исцрпљујућим поступцима, услед изостанка прописане сарадње судова, тужилаштва, органа старатељства и полиције, као и штетних последица законског ограничења броја запослених у систему социјалне заштите.
11. Физичко кажњавање деце и даље није законом забрањен начин васпитања детета, а саветовалишта за родитеље и информације и знања о добрим родитељским праксама, штетности физичког кажњавања и алтернативним методама васпитања детета недовољно су доступне грађанима.
12. Није обезбеђено успостављање услуга за децу које су укинуте мерама штедне, а рестриктивне мере економске политике предузимају се линеарно без процене евентуалних штетних последица по животни стандард, добробит и положај деце и на начин који не спречава снижавање већ достигнутих стандарда у остваривању права детета.
13. Закон о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност¹⁴⁹ снижава достигнути степен остваривања права детета, јер родитељи више неће имати

¹⁴³ Текст Протокола доступан на: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPICCRC.aspx>.

¹⁴⁴ Национални план акције за децу, <http://www.savetzapravadeteta.gov.rs/sr/documents>

¹⁴⁵ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 19/09.

¹⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 6/16.

¹⁴⁷ Члан 70 став 6 Закона о полицији.

¹⁴⁸ „Службени гласник РС“, број 6/16.

¹⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 108/16.

олакшице приликом куповине хране за бебе, док се за куповину опреме за бебе планира увођење једнократног новчаног давања, за које није извесно да ће бити сразмерно олакшици коју су родитељи уживали на основу права на повраћај ПДВ за куповину опреме.

14. Није успостављен примерен и делотворан механизам подршке и помоћи и услуга родитељима који се непосредно старају о деци са сметњама у развоју, инвалидитетом или тешко болесној деци чија стања захтевају сталну бригу, негу и помоћ.
15. Спровођење Уредбе о Националном програму за палијативно збрињавање деце у Републици Србији није одређено потребама и бројем оболеле деце, нити је томе прилагођено, већ је искључиво детерминисано лимитима које ће за наредне две фискалне године одредити Министарство финансија¹⁵⁰.
16. Није довољно развијен одговарајући систем додатне подршке у образовању деце којој је она потребна, а постојеће услуге подршке не пружају се у довољној мери.
17. Правилници о критеријумима и стандардима за финансирање установа које обављају делатност образовања и васпитања¹⁵¹ нису у складу са потребама ученика и запослених и обавезама школа у спровођењу инклузивног образовања и васпитања и заштити деце од насиља, злостављања и занемаривања.
18. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није донело подзаконске акте који ближе уређују услове и начин остваривања наставе за ученике на дужем кућном и болничком лечењу и наставе од куће и на даљину, што онемогућава развијање нових облика подршке у образовању ученицима са здравственим проблемима, сметњама у развоју и инвалидитетом.
19. Скоро 12 година након доношења Општег и посебних протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања, није успостављен функционалан и ефикасан систем заштите деце од насиља.
20. Поступање школа у случајевима насиља често није у складу са правилима и стандардима прописаним за случај сумње/сознања о насиљу, а просветне инспекције недовољно прате правилност рада школа у тим случајевима.
21. Поједине јединице локалне самоуправе нису предузеле мере како би надокнадиле или умањиле штету начињену због неправилног наплаћивања учешћа родитеља у финансирању трошкова боравка деце у предшколским установама ни по препорукама Заштитника грађана¹⁵².
22. Закон о здравственом осигурању¹⁵³ ставио је децу са здравственим сметњама у неједнак положај у односу на здраву децу у погледу остваривања здравствене заштите у иностранству на терет средстава здравственог осигурања, чак и када се

¹⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 22/16.

¹⁵¹ „Службени гласник РС“, број 73/16.

¹⁵² Препоруке доступне на:

http://www.pravadeteta.com/attachments/714_4308_1%20sekretarijat%20za%20obrazovanje.pdf;

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=739:2016-01-11-11-43-17&catid=40&Itemid=85;

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=772:радска-управа-смедерево-да-исправи-незаконито-обрачунавање-цене-вртића&catid=40&Itemid=85;

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=770:цене-вртића.

¹⁵³ „Службени гласник РС“, број 106/15.

налазе у иностранству ради образовног процеса који је у оквиру система редовног школовања Републике Србије.

23. Извештавање медија о деци и представљање деце у јавности оптерећено је сензационализмом, често крши право детета на приватност, заштиту идентитета и поштовање достојанства, садржај, време и начин представљања информација нису довољно прилагођени узрасту детета и могу да нашkode дететовом физичком, моралном и менталном развоју, а органи надлежни за контролу примене медијских закона често не воде поступке нити предузимају мере за које су овлашћени.
24. Још увек није успостављен механизам за истраживање случајева „несталих беба“ у складу са препорукама Заштитника грађана из Посебног извештаја о случајевима „несталих беба“¹⁵⁴ и пресудом Европског суда за људска права¹⁵⁵, а Предлог закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породици у Србији садржи недостатке који онемогућавају ефикасну истрагу ових случајева.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја деце у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
- да **Народна скупштина** размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана¹⁵⁶;
 - да **Влада** припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана¹⁵⁷;
 - да **Влада** размотри иницијативу¹⁵⁸ Заштитника грађана и припреми и Народној скупштини упуту на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета;
 - да **Министарство правде** припреми посебан закон којим ће се успоставити ефикасан механизам истраживања случајева „несталих беба“ у складу са одредбом тачке 92. пресуде Европског суда за људска права у случају *Зорица Јовановић против Србије*¹⁵⁹ и препорукама Заштитника грађана¹⁶⁰;

¹⁵⁴ Извештај је доступан на:

www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=203%3A2012-05-21-21-20-11&catid=43%3A2012-04-09-13-00-20&Itemid=88&lang=sr.

¹⁵⁵ Пресуда је доступна на: http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/jankovic_z_pr_21794-08_ser.pdf.

¹⁵⁶ Предлози закона су доступни на:

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=539:2013-05-14-07-34-54&catid=42:2012-04-09-13-00-07&Itemid=87

¹⁵⁷ Иницијатива је доступна на:

http://www.pravadeteta.com/attachments/674_9-2-25-14-Inicijativa%20Vladi.doc.

¹⁵⁸ Иницијатива је доступна на:

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=87&lang=sr.

¹⁵⁹ Доступно на: http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/jankovic_z_pr_21794-08_ser.pdf.

¹⁶⁰ Доступно на:

http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/posebni-izvestaji/992-2010-08-03-12-03-30

- да **Министарство правде**, у складу са иницијативама и препорукама Заштитника грађана, предложи измене и допуне Кривичног законика и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица¹⁶¹, ради потпуног усклађивања прописа са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, као и ради унапређења положаја детета жртве и детета сведока у кривичноправним поступцима и заштите од секундарне трауматизације и виктимизације;
- да **Влада** интензивира активности на превенцији живота и рада деце на улици, унапређењу положаја деце која живе и раде на улици и увођењу мера у циљу реинтеграције деце у заједницу и обезбеђивање деци која живе и раде на улици свих потребних услуга;
- да **Влада** обезбеди успостављање услуга за децу које су укинута мерама штедње, а мере економске политике планира и преузима на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права детета;
- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** обезбеди (поново) успостављање и увођење нових услуга за децу са сметњама у развоју и децу која живе или раде на улици;
- да **Министарство здравља** припреми измене и допуне Закона о здравственом осигурању којим ће се отклонити неједнакости у коришћењу права на здравствену заштиту деце за време боравка у иностранству, нарочито боравка у иностранству ради школовања;
- да **Влада** припреми и Народној скупштини предложи усвајање закона којим ће се увести законска забрана физичког кажњавања деце у свим срединама;
- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** организују кампање подизања свести јавности о штетности физичког кажњавања детета и о алтернативним методама васпитања и дисциплиновања деце и да обезбеде стручну помоћ и подршку родитељима у васпитању деце, кроз механизме социјалних и здравствених услуга (саветовалишта за родитеље, телефонске линије, „школе родитељства“ и др);
- да **Влада** интензивира активности како би се систем заштите деце од насиља, злостављања и занемаривања учинио ефикасним и функционалним;
- да **Министарство омладине и спорта** донесе Протокол за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима;
- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и просветне инспекције јединица локалних самоуправа** у знатно већем обиму контролишу поступање установа образовања и васпитања у случајевима насиља над ученицима, а нарочито благовремену, правилну и савесну примену Закона о основама система образовања и васпитања, Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, Општег протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања и Посебног протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама;

¹⁶¹ „Службени гласник РС“, број 85/05.

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и просветне инспекције јединица локалних самоуправа** обезбеде ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака у циљу утврђивања личне одговорности запослених у школама за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања, за повреду радне обавезе и за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања;
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** измени правилнике о критеријумима и стандардима за финансирање установа које обављају делатност образовања и васпитања на начин који обезбеђује одговарајући број стручних сарадника према потребама ученика и школа, посебно у спровођењу инклузивног образовања и заштите деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања;
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** обезбеди редовне едукације у установама образовања и васпитања и размену добре праксе, ради повећавања осетљивости запослених у установама према деци са сметњама у развоју и усвајању практичних вештина и знања у раду са њима;
 - да **Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** ефикасно и благовремено прате рад медија и предузима мере у случајевима кршења медијских закона и права детета у медијима;
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** обезбеди да ОШ „Сретен Младеновић Мика“ из Ниша поступи по препорукама Заштитника грађана, као и да предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама;
 - да **Министарство унутрашњих послова** обезбеди да Полицијска управа Нови Сад поступи по препорукама Заштитника грађана, као и да предузме мере утврђивања појединачне одговорности за досадашње непоступање по препорукама.
2. **Регулаторно тело за електронске медије** није поступило по препоруци ЗГ да се емитеру, за кога се утврди да је поступао супротно закону на штету права детета, изрекну одговарајуће законом прописане мере.
 3. **Министарство омладине и спорта** није, у складу са мишљењем Заштитника грађана, обезбедило да се Законом о спорту¹⁶² обезбеде здравствени прегледи свим малолетним спортистима на терет средстава обавезног здравственог осигурања;
 4. **Центар за социјални рад у Петровцу на Млави - Одељење Жагубица** није поступио по налозима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања нити по препорукама Заштитника грађана, ради извршења правноснажне и извршне судске одлуке којом је одлучено о самосталном вршењу родитељског права и статусу деце.
 5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и центри за социјални рад у Деспотовцу и Јагодини** нису поступили по препорукама

¹⁶² Чл. 143 Закона о спорту: Утврђивање здравствене способности ученика узраста од шест до 14 година живота из става 9 овог члана врши изабрани лекар педијатар надлежне здравствене установе током обавезног систематског прегледа у складу са законом, односно лекар специјалиста спортске медицине или педијатрије надлежне здравствене установе када се утврђивање здравствене способности врши изван систематског прегледа.

Заштитника грађана ради заштите детета у поступку извршења судске одлуке којом је одлучено о самосталном вршењу родитељског права и статусу деце.

6. **Органи градова Београд, Крушевац, Зрењанин, Смедерево и Лесковац** нису поступили по препорукама Заштитника грађана да умање последице незаконитог наплаћивања учешћа родитеља у трошковима боравка деце у предшколским установама.
7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Завод за унапређивање образовања и васпитања** нису поступили по препорукама Заштитника грађана и обезбедили да деца похађају законом прописани број часова у току наставне недеље, усаглашавањем Правилника о наставном плану и програму за други циклус основног образовања¹⁶³ са Законом о основном образовању и васпитању¹⁶⁴.

Образложење

Одредбе Закона о изменама и допунама Кривичног законика су у значајној мери засноване на иницијативи и предлозима Заштитника грађана за усклађивање прописа са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања. Унапређењу заштите деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања нарочито доприносе одредбе Кривичног законика којима се уводе нова кривична дела (Сакаћење женских полних органа, Прогањање и Полно узнемиравање), поопштравају казне за кривична дела Силовање, Обљуба над немоћним лицем, Обљуба са дететом, Обљуба злоупотребом положаја, Навођење детета на присуствовање полним радњама, уводи кривично гоњење по службеној дужности за кривично дело Недозвољене полне радње уместо досадашњег гоњења по предлогу жртве, редефинишу кривична дела Одузимање малолетног лица и Промена породичног стања и поопштрава казнена политика у односу на њих. Међутим, кривична дела Родоскрвнуће и Ванбрачна заједница са малолетним лицем не спадају у групу кривичних дела против полне слободе¹⁶⁵, па не постоји могућност примене Закона о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, јер је њиме прописано да се примењује „према учиниоцима кривичних дела против полне слободе извршених према малолетним лицима“¹⁶⁶. Поред тога, кривично дело Недозвољене полне радње извршене према детету и даље је у одређеним случајевима кажњиво новчаном казном и ниском затворском казном, те је подобно за изрицање условне осуде и примену института одлагања кривичног гоњења.¹⁶⁷

У систему кривичноправне заштите детета, због положаја детета жртве и детета сведока на које је указао Заштитник грађана још 2013. године¹⁶⁸, нема унапређења. Деца се најчешће испитују више од два пута, у судници, а није искључено ни унакрсно испитивање. Према доступним подацима, 66% судија испитује дете жртву у судници, 10,6%

¹⁶³ „Службени гласник РС“ - Просветни гласник, бр. 6/2007. и 2/2010.

¹⁶⁴ „Службени гласник РС“, број 55/2013.

¹⁶⁵ Кривично дело Родоскрвнуће прописано је чланом 197, Ванбрачна заједница са малолетним лицем чланом 190, а кривична дела против полне слободе обухватају одредбе чл. 178-186. Кривичног законика.

¹⁶⁶ Чл. 3 Закона о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима, „Службени гласник РС“ број 32/2013.

¹⁶⁷ Чл. 283 Законика о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

¹⁶⁸ Мишљење Заштитника грађана упућено судовима и органима управе је доступно на:

http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/506_14-2681-11-%20misljenje%20final.doc.

у кабинету, а у просторији посебно прилагођеној детету (у и ван суда) око 3%. Ниједан судија дете није испитивао у дететовом дому, школи или другој установи за децу. Слично поступају и тужиоци.¹⁶⁹ Коришћење аудио и видео снимања је изузетно ретко, као и коришћење специјализованих скрин соба у местима где оне постоје и опремљене су одговарајућом техником. Није још увек заживело ни коришћење јединица за подршку деци жртвама у кривичном поступку, успостављених пре више од годину дана, јер су ове јединице у претходном периоду – и поред бројних информативних сесија за судије и тужиоце – коришћене свега 18 пута.¹⁷⁰

Закон о јавном реду и миру није у складу са Конвенцијом о правима детета, Факултативним протоколом о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији¹⁷¹, Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања¹⁷², Конвенцијом Међународне организације рада о најгорим облицима дечјег рада¹⁷³ и другим међународним документима. Овај закон, као и претходно важећи, не садржи одредбе којима би се искључила одговорност детета због учествовања у дечјем просјачењу, дечјој проституцији и другим облицима искоришћавања детета, а детету које је укључено у ове облике најтежег искоришћавања, укључујући и сексуално, закон није признао статус жртве и обезбедио заштиту. Стога, дете које достигне узраст прописан за постојање прекршајне одговорности, уместо да добије заштиту као жртва злостављања и искоришћавања, може бити кажњено као извршилац прекршаја.

Правилником о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих, старости од 15 до 18 година који су у радном односу, се по први пут уређује безбедност и заштита развоја и здравља детета које ради и прописују захтеви које је послодавац дужан да испуни у обезбеђивању превентивних мера у циљу отклањања или свођења на најмању могућу меру ризика од настанка оштећења здравља младих на раду, а нарочито у вези са њиховим духовним и телесним развојем и односи се на младе који по било ком основу обављају рад код послодавца.

Доношењем Закона о полицији снижен је достигнути стандард остваривања права детета током примене полицијских овлашћења према малолетницима. Нови Закон не садржи одредбу да се полицијска овлашћења над малолетником спроводе у присуству родитеља, старатеља или представника органа старатељства, за разлику од раније важећег Закона о полицији који је ту обавезу прописивао.¹⁷⁴ Осим тога, према новодонетом закону, полицијска овлашћења – изузев када је реч о саслушању малолетника у својству осумњиченог и прикупљања обавештења од малолетних лица – могу примењивати сви полицијски службеници, док су према раније важећем Закону о полицији, полицијска овлашћења према малолетним лицима могли примењивати само полицијски службеници посебно оспособљени за рад са малолетницима.

¹⁶⁹ „Како до правосућа по мери детета - Заштита деце жртава у кривичним поступцима и стање у пракси у Републици Србији“, Центар за права детета, 2015.

¹⁷⁰ Излагање делегације Републике Србије на седници Комитета за права детета на којој је разматран Други и Трећи периодични извештај Републике Србије о примени Конвенције УН о правима детета у Републици Србији, 24.01.2017. године у Женеви.

¹⁷¹ „Службени лист СРЈ – међународни уговори“, број 7/02.

¹⁷² „Службени гласник РС – међународни уговори“, број 1/10.

¹⁷³ „Службени лист СРЈ – међународни уговори“, број 2/03.

¹⁷⁴ „Полицијска овлашћења према малолетном лицу примењују се у присуству родитеља или старатеља тог лица, односно, у случају да су недоступни, у присуству представника органа старатељства, изузев кад због посебних околности или неодложности поступања то није могуће“, према чл. 38 Закона о полицији који је престао да важи, „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09 - одлука УС, 92/11 и 64/15.

Нови Закон о општем управном поступку унапређује остваривање и заштиту права детета, доносећи одредбу да саслушању малолетног сведока присуствује законски заступник.¹⁷⁵

Закон о заштити насиља у породици у знатној мери усваја препоруке које је ове, као и претходних година Заштитник грађана упућивао надлежним органима за унапређење заштите деце од породичног насиља. И ове године Заштитник грађана је у већем броју случајева насиља у породици и злостављања и занемаривања деце утврдио исте пропусте у раду надлежних органа на које је указивао током претходних година, а који су првенствено последица неспровођења постојећих прописа и непоступања по прописаним процедурама. Понављање ових кључних и системских недостатка у раду надлежних органа и установа, потврђује изостанак ефикасног и адекватног рада инспекцијских и надзорних органа, неспровођење анализе узрока недостатака у раду органа, установа и служби, непредузимање мера ради успостављања личне одговорности запослених, недовољну едукацију запослених, недовољан број запослених и неправилну организацију рада. Пропусти су исти: насиље се и даље не препознаје адекватно и квалификује се као породични проблем и брачни сукоб, минимизира се и релативизује, као и одговорност за извршено дело; деца присутна породичном или партнерском насиљу над својим родитељем и/или над другим члановима породице нису третирана као жртве злостављања и занемаривања; не процењује се ризик од насиља, што указује на непрепознавање тог феномена; мере у случају пријаве насиља се не предузимају или се то чини на неодговарајући начин и неблаговремено; жртве се упућују да саме воде поступке и не пружа им се стручна и друга помоћ и подршка. Полиција, центри за социјални рад, здравствене установе и правосудни органи (тужилаштво и суд) не размењују обавештења о пријави насиља, као ни друге информације, од којих су неке виталне за заштиту жртве. Заштитник грађана је упутио већи број системских препорука Министарству унутрашњих послова, Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарству здравља и Покрајинском секретаријату за социјалну политику, демографију и равноправност полова.

И након доношења Закона о извршењу и обезбеђењу, судске одлуке о поверавању детета на самостално вршење родитељског права, одржавању личних односа детета са родитељем са којим не живи, предаји детета, издржавању детета и заштити детета од насиља, још увек се не извршавају ни након дугог и исцрпљујућег извршног поступка. Заштитник грађана је упутио препоруке Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Центрима за социјални рад у Деспотовцу, Јагодини и Петровцу на Млави – Одељење Жагубица, јер у дужем временском периоду нису предузимали мере из своје надлежности ради извршења правноснажних пресуда којима је одлучено о самосталном вршењу родитељског права и статусу деце. Због пропуста органа старатељства да на адекватан начин учествују у извршењу судских одлука и изостанка заштите деце, омогућено је занемаривање, злостављање и родитељска злоупотреба деце, а мере Министарства као надзорног органа нису биле делотворне.

У ситуацији све интензивнијег коришћења информационо-комуникационих технологија и пораста тзв. „нових облика насиља“, у којима деца све чешће постају жртве дигиталног насиља у најразличитијим облицима, неопходно је системски уредити заштиту деце. Уредба о безбедности и заштити деце при коришћењу информационо-комуникационих технологија представља први корак ка том циљу.

¹⁷⁵ Чл. 126 Закона о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, број 8/16.

Закон о заштити становништва од заразних болести доноси адекватније одређење појма обавезне имунизације, дефинишући је као ону имунизацију лица одређеног узраста, као и других лица одређених законом, коју лице које треба да се имунизује, као ни родитељ, односно старатељ не може да одбије, осим у случају постојања медицинске привремене или трајне контраиндикације коју утврђује доктор медицине одговарајуће специјалности или стручни тим за контраиндикације. Тиме је уклоњена несагласност претходног законског решења са Законом о правима пацијената и отклоњена правна могућност одбијања обавезне вакцинације детета. И новом Уредбом о програму здравствене заштите становништва од заразних болести је заштита становништва од заразних болести подигнута на виши ниво, јер се прописују мере које треба предузети како би се обезбедило одржавање статуса земље без одређених заразних болести, а нарочито ради достизање елиминације малих богиња и рубела (поред дечије парализе), што је по први пут постављено као циљ.

Закон о оглашавању уредио је заштиту деце у области оглашавања путем медија, јавних обавештавања, кампања и других промотивних активности од стране физичких лица, као и од стране државних органа, односно других носиоца јавних власти, политичких организација, удружења и других правних лица; а нарочито заштиту деце од оглашавања и спонзорства од стране произвођача алкохолних пића, дуванских производа и приређивача игара на срећу. Унапређењу права детета посебно доприносе одредбе о посебним правилима о заштити деце приликом оглашавања.¹⁷⁶ Тако, огласна порука не сме да садржи приказ детета или малолетника у опасној ситуацији, да подстиче децу или малолетнике на понашање које им може шкодити, да злоупотребљава посебно поверење које деца и малолетници имају у родитеље, наставнике или друга лица¹⁷⁷, не сме да злоупотребљава недостатак њиховог искуства или знања, или њихову лаковерност¹⁷⁸. Закон обезбеђује заштиту здравља и развоја¹⁷⁹, па се забрањује оглашавање које подстиче или наводи на понашање којим се угрожава здравље, физички и психички развој деце или малолетника. Одредбом да огласна порука намењена малолетницима не сме да садржи приказ насиља и не сме да злоупотребљава њихово поверење у одређена лица, а нарочито према родитељима, наставницима, лекарима и слично, нарушавањем њиховог ауторитета и става, закон је обезбедио и заштиту интегритета¹⁸⁰.

Иако се наставља унапређење нормативног оквира за заштиту права детета у медијима, у пракси медији и даље сензационалистички извештавају о деци, уз кршење права детета и све драстичније излагање деце штетним и непримереним садржајима и додатној трауматизацији. Поступање Регулаторног тела за електронске медије и Министарства културе и информисања, надлежних за надзор над применом медијских закона, је недовољно ефикасно, неретко потпуно изостаје или започиње тек када Заштитник грађана покрене поступак контроле законитости и правилности њиховог рада. Мере које предузимају често су неделотворне. У 2016. години понављали су се идентични пропусти и кршења права детета на приватности и заштиту идентитета, на које је Заштитник грађана реаговао током претходних година. „Радио – телевизија Србија“ објавила је снимак у коме су деца учињена препознатљивом у информацији која је подобна да повреди њихово право, а Регулатор је одбацио пријаву родитеља, игноришући чињеницу, на коју је указао родитељ, а потом у поступку контроле и

¹⁷⁶ Чл. 21 Закона о оглашавању.

¹⁷⁷ Чл. 21 Закона о оглашавању.

¹⁷⁸ Чл. 23 Закона о оглашавању.

¹⁷⁹ Чл. 24 Закона о оглашавању.

¹⁸⁰ Чл. 25 Закона о оглашавању.

Заштитник грађана, да је прилог током више година остао доступан на интернет страници РТС. Након препоруке Заштитника грађана¹⁸¹, прилог је уклоњен са интернет странице, али медиј није санкционисан због вишегодишњег кршења прописа и повреде права детета, уз оцену Регулатора да деца нису учињена препознатљивом, односно, да не могу бити учињена препознатљивим „обичном гледаоцу“. Штампани медиј „Блиц“ је у позитивном контексту писао о отмици детета од стране чланова породице, иако се радило о спречавању извршења судске одлуке, а партнеру бабе детета, као неовлашћеном лицу, дата је прилика да из свог угла оцењује овај случај и открије податке о дететовом идентитету и породичном животу.¹⁸² На тај начин је медиј, кршећи прописе и права детета, омогућио представљање искривљене слике о овом случају и нанео је штету интересима овог детета, као и јавном интересу о заштити породичног живота. Тек након покретања поступка Заштитника грађана, Министарство је поднело прекршајну пријаву против медија. Међутим, и поред активности Министарства и Заштитника грађана, ова вест је у неизмењеном облику доступна на интернет порталу овог штампаног медија.

Упркос предузетим мерама Заштитника грађана, телевизије „ПИНК“ и „ХЕПИ“ нису санкционисане, чак настављају да у својој емисијама вишеструко крше права детета, саопштавањем информације о идентитету и приватности детета, чињењем детета препознатљивим у информацији која штети праву детета, излагањем деце учесника у емисији штетним и непримереним садржајима, додатној трауматизацији и поступцима који су забрањени медијским прописима, без адекватне реакције Регулаторног тела за електронске медије. Неометано настављање ових медија да, након предузетих мера и санкција од стране надлежних, емитују, репризирају и рекламирају ријалити програме и емисије које обилују насиљем, порнографским и другим садржајем који може да нашкоди физичком, моралном и менталном развоју малолетника, у терминима супротно прописаним, указује да су предузете мере и прописане санкције неделотворне.

Надлежни органи нису поступали по препорукама Заштитника грађана за побољшање положаја деце која живе и раде на улици из 2011. године. Није израђена стратегија, акциони план, нити је успостављено системско поступање надлежних за превенцију, спречавање и сузбијање ове појаве. Укинута су ионако недовољне, ретке и спорадичне услуге намењених деци улици, а Град Београд није, након увођења мера штедњи и забране запошљавања¹⁸³, поново успоставио услугу свратишта за децу улице (иако је реч о услузи која је до сада дала позитивне резултате у интеграцији деце која живе и раде на улици).¹⁸⁴ Влада је то Комитету УН за права детета образложила на следећи начин: „Овом административном одлуком услуга свратишта није укинута, јер није ни финансирана средствима града, нити је њено функционисање зависило од тога да ли је садржана или није садржана у документима Града Београда“^{185,186} Овакво образложење показује неразумевање тежине стања и положаја у којем се налази ова

¹⁸¹ Доступно на: http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=742:2016-01-11-11-55-13&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85.

¹⁸² „Борба за дете: Сакрио унука да га не би предали оцу“, <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/borba-za-dete-sakrio-unuka-da-ga-ne-bi-predali-ocu/7x7z0dz>.

¹⁸³ У складу са Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.

¹⁸⁴ Одлука о правима и услугама социјалне заштите, „Службени лист града Београда“, бр. 55/11, 8/12, 8/12, 42/12, 65/12, 31/13, 57/13 и 37/14.

¹⁸⁵ Влада Републике Србије, Одговори на додатна питања Комитета УН за права детета, http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/odgovori_na_dodatna_pitanja_komiteta_z_a_prava_deteta_novembar_2016.pdf, стр. 13.

¹⁸⁶ Одлука Града Београда, „Службени лист града Београда“, бр. 55/11, 8/12, 8/12, 42/12, 65/12, 31/13, 57/13 и 37/14.

најугорженија група деце, као и потпуну неспремност државе да предузме мере њихове заштите и унапређења њиховог положаја и прекине њихову дискриминацију.

Чланови Панела младих саветника допринели су унапређењу заштите деце од експлоатације и штетних услова рада, као и уважавању мишљења и ставова деце о том проблему, учествујући на радионици коју је 1. октобра 2016. године организовала Међународна организација рада (ILO), ради израде Листе опасних послова за децу.

Уважавајући предлоге и оцене да је неопходно повећати број и побољшати квалитет услуга за родитеље деце оболеле од тешких болести и олакшање положаја деци која живе са болешћу која ограничава живот и која умиру од такве болести, а које је Заштитник грађана дао у свим својим редовним годишњим извештајима, Влада је донела Уредбу о Националном програму за палијативно збрињавање деце у Републици Србији. Унапређењу здравствене заштите и положаја оболеле деце нарочито доприносе одредбе којима се уређују стандарди пружања палијативног збрињавања водећи рачуна о правима и најбољим интересима детета, поједине услуге збрињавања (хостиси, „дом далеко од куће“, „предах“, „туговање“ и друге) и едукација медицинских радника и сарадника. Ипак, спровођење ове Уредбе није одређено потребама и бројем оболеле деце, нити је томе прилагођено, већ је искључиво детерминисано лимитима које ће за наредне две фискалне године одредити Министарство финансија. То је још један показатељ да су одлуке извршне власти о расподели буџетских средстава и Владине економске политике несензитивне према најслабијим члановима друштва.

О снижавању стандарда здравствене заштите деце, нарочито о карактеристикама актуелне здравствене заштите одојчади и мале деце, као и о томе да држава не извршава обавезе да сваком детету обезбеди уживање највишег остваривог стандарда здравља и здравствене заштите, говоре и следећи подаци у Уредби: „Број запослених здравствених радника (педијатара, гинеколога и медицинских сестара) у службама за здравствену заштиту деце и службама за здравствену заштиту жена домова здравља у Републици Србији последњих година нарочито се смањило. Старосна структура запослених је врло неповољна, око 36,4% педијатара и око 30% гинеколога је старије од 55 година. У односу на важеће нормативе и стандарде, у Републици Србији недостаје 250 педијатара у домовима здравља. Већ је сада потребно занављање кадрова, јер ће за пет година недостајати 380, а за 10 година 650 педијатара“.¹⁸⁷

Мере штедне довеле су до смањивања броја запослених у социјалној заштити. Број запослених у центрима за социјални рад, чија је улога кључна у заштити деце и пружању услуга социјалне и породичноправне заштите, на дан 31.12.2015. износио је укупно 3.860 радника, од чега су 1.934 стручна радника, што је смањење за око 2% у односу на претходну годину. У старосној структури свих запослених радника на неодређено време доминирају запослени старости 50-59 година са 37,9%. Прилив младих кадрова је смањен у односу на претходну годину, што је последица успостављених мера штедне. Републички завод за социјалну заштиту оцењује „уколико се овај тренд настави дугорочно, довешће до нарушавања ефикасности и квалитета стручног рада...“¹⁸⁸. Последице и штету, које је овакво стање у социјалној заштити и функционисању органа стартељства имало по развој и добробит деце, констатовао је и Заштитник грађана у два случаја поводом којих је упутио препоруке.

¹⁸⁷ Уредба о националном програму за унапређење развоја у раном детињству, „Службени гласник РС“, број 22/16.

¹⁸⁸ Републички завод за социјалну заштиту, *Извештај о раду центара за социјални рад за 2015. годину*, <http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2016/izvestaj%20o%20radu%20CSR%20za%202015.pdf>.

Законска забрана физичког кажњавања није уведена у правни систем, нису развијене услуге подршке родитељима у циљу информисања и едукације о добрим родитељским праксама и ефикаснијим васпитним методама, нити су им стављене на располагање одговарајуће и тачне информације. Школе родитељства оснивају се искључиво кроз пројекте и донације и уз подршку међународних и невладиних организација, а без стратешког и системског планирања надлежних државних органа.

Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност укинута је досадашња олакшица за родитеље да могу извршити повраћај плаћеног ПДВ за храну и опрему за бебе.¹⁸⁹ Ова одредба ступила је на снагу, али није отпочета њена примена док се законом који уређује финансијску подршку породици са децом не пропише ново право на једнократно новчано давање за набавку опреме за бебе. Достигнуто право и подршка родитељима и породицама са децом ради заштите животног стандарда је снижено, јер се укинута право на повраћај ПДВ за куповину хране за бебе ничим не надомешћује, а није гарантована нити извесна сразмерност између укинуте олакшице за родитеље при куповини опреме за бебе (повраћај ПДВ) и будућег једнократног давања (додатак за набавку опреме за бебе).

Налазећи да постоји ризик од снижавања достигнутог степена остваривања права детета, Заштитник грађана је затражио од Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања одржавање састанка, како би се размотрили могући ефекти таквих мера на добробит деце у Србији. Министарство није испунило своју законску обавезу да сарађује са Заштитником грађана¹⁹⁰ и није се одазвало позиву, већ се огласило ненадлежним за ово питање, иако су у надлежности овог органа и послови државне управе који се односе на популациону политику, планирање породице, породицу и децу.

Мере штедне и ограничења у запошљавању успориле су успостављање нових и угрозиле опстанак постојећих услуга за родитеље и породице деце са сметњама у развоју и инвалидитетом и тешко болесном децом којој је неопходна стална нега и помоћ, нарочито оних услуга које се обезбеђују из средстава локалних самоуправа (лични пратилац, предак, дневни боравак, клубови и др). Протекло је три године од када је Заштитник грађана, у циљу унапређења облика подршке и помоћи овим родитељима, поднео Народној скупштини предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом који још увек нису били предмет разматрања. Услуге подршке родитељима и деци у заједници нису развијене, па родитељи и даље преузимају улогу пружалаца услуга подршке. Заштитник грађана је и ове године упутио препоруке у случајевима ускраћивања прописаних услуга додатне подршке у образовању деци са сметњама у развоју (личног пратиоца и педагошког асистента), од стране надлежних органа јединица локалних самоуправа и Министарства просвете науке и технолошког развоја.¹⁹¹

Поступањем по препорукама Заштитника грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја унапредило је поступак расписивања Конкурса за упис ученика

¹⁸⁹ Члан 9 Закона о изменама и допунама о порезу на додату вредност, „Службени гласник РС“, број 108/2016.

¹⁹⁰ Доступно на : <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4908-inis-r-z-r-d-z-p-shlj-v-nj-b-r-c-i-s-ci-ln-pi-nj-dbi-d-s-s-s-n-s-z-sh-i-ni-gr-d-n>

¹⁹¹ Препоруке доступне на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5166-n-dl-zni-d-b-zb-d-uslugu-p-d-g-sh-g-sis-n>; <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5156-psh-in-pri-p-lj-ni-gucil-uslugu-licn-g-pr-i-c-d-u-p-c-bil-n-ph-dn>; <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5150-gr-d-l-s-v-c-d-b-zb-di-uslugu-licn-g-pr-i-c-d-ci-p-r-bn>; и <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5137-psh-in-vl-dicin-h-n-d-b-zb-di-uslugu-licn-g-pr-i-c>.

у први разред средње школе и отклонило пропусте начињене ове, као и током претходних школских година. Пропусти су се огледали у томе што су у току уписа мењана правила уписа и бодовање ученика на пријемном тесту, као и информације о образовним профилима, а ученицима нису биле обезбеђене потпуне, благовремене и адекватне информација од значаја за одабир средње школе и образовних профила.

С друге стране, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Завод за унапређивање образовања и васпитања нису поступили по препорукама Заштитника грађана да усагласе Правилник о наставном плану и програму за други циклус основног образовања са Законом о основном образовању и васпитању¹⁹², услед чега ученици основних школа од петог до осмог разреда већ три године имају већи број часова у току радне недеље него што то закон дозвољава.

Поступањем по препорукама Заштитника грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја отклонило је препреке у процедури Конкурса за доделу ученичких стипендија, због којих је ученицима којима је потребно мишљење интересорне комисије ради доказивања припадности осетљивој друштвеној групи било отежано учешће на Конкурсу.

Школовање деце и даље је оптерећено насиљем у школама, а примена Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање¹⁹³ није обезбеђена у пуној мери, често је неправилна и неблаговремена, због чега улога и надлежности просветне инспекције имају посебну важност. У значајном броју поступака које је водио и упућеним препорукама¹⁹⁴, Заштитник грађана је утврдио да просветне инспекције недовољно проверавају да ли школе и друге установе образовања и васпитања примењују прописе који уређују кораке поступања у случајевима сумње/сазнања о насиљу над учеником. Заштитник грађана је и ове године упутио већи број препорука просветној инспекцији у Београду због пропуста у примени својих надлежности у великом броју случајева пријављених насиља којем су деца била изложена у школама, утврђујући да просветна инспекција није правилно и потпуно утврђивала чињенично стање, пропуштала је да потпуно и правилно утврди да ли установе правилно примењују прописе који уређују образовни процес и заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања. Поред тога, просветна инспекција није налагала одговарајуће мере за отклањање пропуста, није утврђивала да ли су установе поступале по наложеним мерама, нити је предузимала активности предвиђене за случај да мере нису спроведене. Иако просветна инспекција није поступила по свим препорукама, охрабрује чињеница да је највећи број препорука спроведен у потпуности, што ће допринети и унапређењу рада просветне инспекције у будућим случајевима.

Инклузивно образовање и систем заштите деце од насиља у установама образовања и васпитања у додатном су ризику од урушавања услед ограничења броја стручних сарадника у школама, прописаних новодонетим правилницима. Ови подзаконски акти чак су снижили стандарде о броју запослених стручних сарадника (психолога, педагога, социјалних радника, дефектолога и других стручњака за децу) у школама у односу на раније важеће правилнике из 2015. године и не препознају актуелне потребе ученика и школа у ситуацији велике изложености ученика насиљу, као и обавезе школе да

¹⁹² Доступно на: http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=746:2016-01-25-14-29-33&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85

¹⁹³ „Службени гласник РС“, број 30/10.

¹⁹⁴ Препоруке доступне на: http://www.ombudsman.pravadeteta.com/attachments/738_4520_preporuka%20skole.doc

спроводе активности на пружању додатне подршке ученицима у образовању (а што су управо активности које спроводе стручни сарадници у школама).

У више општина и градова родитељима деце предшколског узраста годинама је наплаћивана услуга предшколског васпитања и образовања у већем износу од законом прописаног. Након препорука које је упутио Заштитник грађана и упозорења Министарства просвете, науке и технолошког развоја, цена услуге коју родитељи плаћају уподобљена је са законским одредбама, а органи јединица локалне самоуправе (у Нишу, Крагујевцу, Бору, Лучанима) предузимају различите начине надокнаде преплаћеног учешћа родитеља у финансирању делатности предшколског васпитања и образовања. Међутим, надлежни органи у Београду, Крушевцу, Зрењанину, Смедереву и Лесковцу нису предузели мере за умањење последице учињених пропуста по препорукама Заштитника грађана.

Заштитник грађана је спровођењем обука допринео унапређењу знања запослених у надзорним и инспекцијским просветним органима о насиљу, злостављању и занемаривању деце; додатној подршци ученицима у образовању и обавезама установа образовања и васпитања у случајевима насиља над дететом и потребе детета за услугама додатне подршке. Обуке су прошли и активи предшколских установа Јужнобачког и Сремског округа.

Обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре, Заштитник грађана прати положај и остваривање права деце избеглица и деце тражилаца азила која су затечена на територији Републике Србије (31 посета у 2016. години). Свака посета је обухватила неформална места окупљања избеглица на граничним прелазима и у насељеним местима. Испитивано је поступање полицијских управа, полицијских станица и регионалних центара граничне полиције, центара за азил, прихватних центара на граничним прелазима и центара за социјални рад. Такође су извршени обиласци Прихватилишта за странце у Падинској Скели; Аеродрома „Никола Тесла“; прихватне јединице за смештај малолетних странаца без пратње; завода за децу и омладину; и завода за извршење кривичних санкција. Праћено је поступање државних органа у обезбеђивању одговарајућих смештајних услова, хране и гардеробе, као и ургентне здравствене, социјалне и заштите од насиља, злостављања, занемаривања и од свих облика експлоатације ове деце, нарочито деце без пратње.¹⁹⁵ Надлежним органима упућене су препоруке ради унапређења положаја деце избеглица, имајући у виду масовност и комплексност избегличке кризе, с једне стране и недовољне капацитете, ресурсе, број запослених и ангажованих лица, с друге стране, који су препреке за потпуно остваривање и заштиту права деце избеглица у складу са Конвенцијом о правима детета и другим обавезујућим међународним стандардима. Поступљено је по препорукама да Комесаријат за избеглице и миграције обезбеди ангажовање лица ради функционисања „дечијег кутка“ у Центру за азил у Боговаћи¹⁹⁶; да Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања обезбеди континуирано присуство службеника центра за социјални рад у Прихватном центру у Суботици¹⁹⁷; да Канцеларија за азил обезбеди ангажовање барем једне полицијске службенице за обављање прегледа женских лица смештених у Центру за азил у Бањи Ковиљачи¹⁹⁸; да

¹⁹⁵ Више у делу овог извештаја посвећеном активностима Националног механизма за превенцију тортуре.

¹⁹⁶ Препорука је доступна на: http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=655:y-центру-за-азил-у-боговаћи-унапређено-поступање-према-мигрантима&catid=89:2011-10-24-12-47-48&Itemid=82.

¹⁹⁷ Препорука је доступна на: http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=654:y-прихватном-центру-у-суботици-побољшани-безбедност-и-поступање-према-мигрантима&catid=89:2011-10-24-12-47-48&Itemid=82

¹⁹⁸ Препорука је доступна на:

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања предузме мере ради издвајања већих финансијских средства за Завод за васпитање омладине у Нишу у оквиру којег је Центар за смештај страних малолетних лица без пратње¹⁹⁹, док се прати поступање Завода за васпитање деце и омладине Београд по овој препоруци²⁰⁰, као и поступање Прихватилиште за странце у Падинској скели по препоруци да опреми дечију собу адекватним садржајем за децу²⁰¹.

Република Србија је потписала Факултативни протокол уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета 2012. године, а Заштитник грађана је поднео иницијативу за доношење закона о његовом потврђивању. Протокол, међутим, и даље није део правног система Републике Србије, јер Влада није припремила и Народној скупштини упутила Предлог закона о његовом потврђивању.

Рок за успостављање механизма истраге случајева „несталих беба“, који је Европски суд за људска права у пресуди *Зорица Јовановић против Србије* дао Републици Србији, истекао је 9. 9. 2014. године, а истражни механизам још увек није успостављен. Народној скупштини поднет је Предлог закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Србији, који због бројних недостатака не обезбеђује делотворну истрагу ових случајева. Заштитник грађана сматра да, имајући у виду специфичне околности случајева „несталих беба“, да поступак истраживања ових случајева треба да води *sui generis* орган са широким овлашћењима која би му омогућила да у највећој мери истражи чињенице у сваком појединачном случају. Истовремено, на све учеснике и трећа лица која дају информације и доказе у истраживању и који могу допринети утврђивању чињеница, треба да буде постављена снажна обавеза давања свих расположивих података, укључујући и строгу санкцију за њено непоштовање. У фебруару 2016. године са ставовима Заштитника грађана је упознат Комитет министара Савета Европе²⁰², који је на 1265. седници одржаној 20 - 21. 9. 2016. године донео одлуку којом инсистира да Република Србија приоритетно интензивира напоре на усвајању измењеног текста закона и обезбеди да текст закона отклони недостатке на које је Комитет указао.²⁰³

И ову, као и претходну годину, обележило је промовисање иницијативе за оснивање посебне институције са надлежностима заштитника грађана за права детета - дечијег омбудсмана. У периоду повећања ризика од сиромаштва за децу, увођења мера штедне које у великој мери погађају децу, укидање већ успостављених услуга за децу, смањења

http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=591:упућени-извештаји-&catid=112&Itemid=116

¹⁹⁹ Препорука је доступна на:

http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=631:министарство-за-рад-запошљавање-борачка-и-социјална-питања-поступило-по-препорукама-националног-механизма-за-превенцију-торпуре&catid=89:2011-10-24-12-47-48&Itemid=82

²⁰⁰ Препорука је доступна на:

<http://npm.rs/attachments/article/631/Izvestaj%20maloletni%20stranci%20Zavod%20u%20Nisu.pdf>

²⁰¹ Препорука је доступна на:

http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=669:y-прихватилишту-за-странце-у-падинској-скели-унапређено-поступање-према-странцима&catid=89:2011-10-24-12-47-48&Itemid=82

²⁰² У фебруару 2016. године, Комитету министра је упућен став Заштитника грађана о тадашњем Нацрту закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Србији, који је у скоро неизмењеном облику у форми Предлога упућен на усвајање Народној скупштини.

²⁰³ *Zorica Jovanović v. Serbia* (Application No. 21794/08), Supervision of the execution of the European Court's judgments, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806a45f5

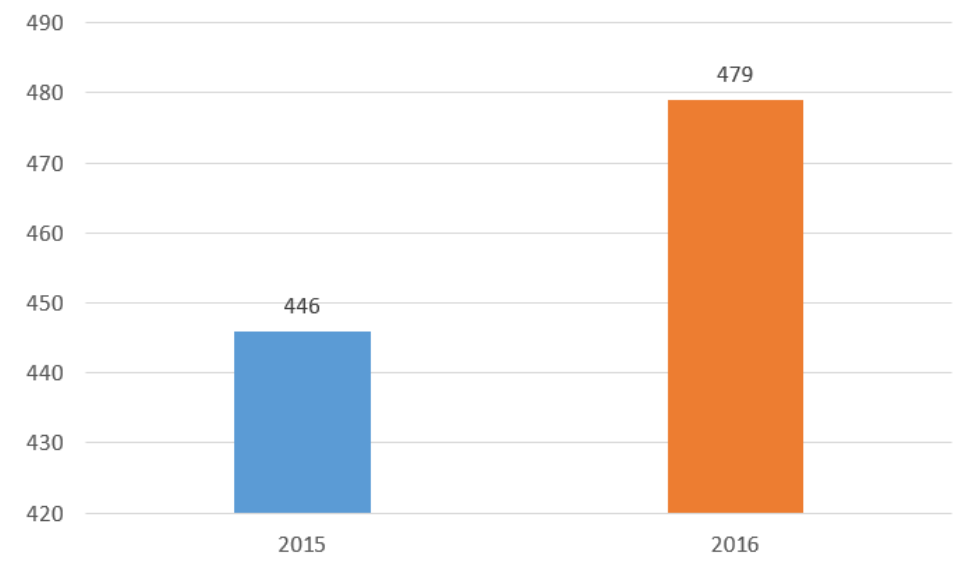
броја запослених психолога, педијатара, гинеколога, васпитача, социјалних радника и других професионалаца у установама и службама за децу, до чега је довело законско ограничење запошљавања у јавном сектору, успостављање овакве институције представљало би додатни трошак за државу, а не би унапредило, већ би напротив, смањило ефикасност остваривања заштите права детета.

Заштитник грађана са жаљењем констатује да се последње две године на дневни ред пленарног заседања Народне скупштине уопште не ставља Годишњи извештај Заштитника грађана, упркос обавези која проистиче из Закона о Заштитнику грађана и Пословника Народне скупштине.²⁰⁴ Ипак, поједини скупштински одбори су током последње две године разматрали оне делове годишњих извештаја Заштитника грађана за 2014. и 2015. годину који се односе на области из њихове надлежности и домена. Одбор за права детета Народне скупштине, коме председава председница Народне скупштине, није, међутим, разматрао годишње извештаје Заштитника грађана за 2014. и 2015. годину у делу који се односи на права детета, а од 2014. године до данас ниједну активност у свом раду није посветио кључним налазима, препорукама, мишљењима и иницијативама Заштитника грађана за унапређење заштите и остваривања права детета, иако је заједнички циљ и задатак и Одбора и Заштитника грађана унапређење и заштита права детета.

СТАТИСТИКА

У области права детета, Заштитник грађана је у 2016. години разматрао 479 предмета, од чега је било 450 притужби грађана и 29 сопствених иницијатива. Број предмета у 2016. години повећан је за 7,4% у односу на 2015. годину. Предмети из ове области чине 7,64% укупно разматраних предмета.

Графикон 1 - Права детета: број примљених предмета 2016. године у односу на 2015.



²⁰⁴ Пословник Народне скупштине, „Службени гласник РС“, број 20/12.

Од разматраних 479 предмета у у 2016. години, Заштитник грађана је окончао рад на 292 предмета. У 2016. години окончан је рад и на 212 предмета из ранијих година. Начини окончања предмета из 2016. године, приказани су у следећој табели.

Табела 13 - Права детета: исход поступања по предметима из 2016. године

	број	процент
Одбачене притужбе	203	69,52%
Неосноване притужбе	54	18,49%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	9	3,09%
Предмети обихваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	17	5,82%
Одустанак притужиоца	8	2,74%
Саопштење Заштитника грађана	1	0,34%
Укупно	292	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. У **78,81%** одбачених предмета у овој области Заштитник грађана је притужиоца упутио на надлежни орган или га саветовао о расположивим правним средствима.

У области права детета у 479 предмета указано је на 694 повреда права, чији се највећи део односи на посебна права у области права детета.

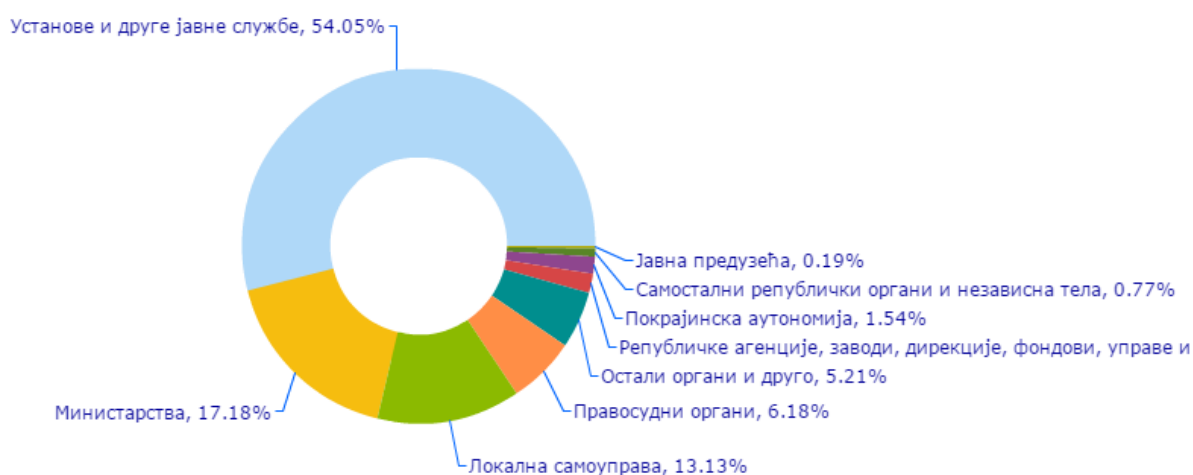
Следећа табела приказује структуру посебних права у области права детета у односу на 504 евидентиране повреде ових права.

Табела 14 - Посебна права у области права детета, њихов број и процент

Врста повређеног права	број	процент	Врста повређеног права	број	процент
Право на поштовање најбољих интереса детета	175	34,72%	Право детета на изражавање сопственог мишљења	6	1,19%
Право на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања	105	20,83%	Права детета при усвојењу	4	0,79%
Право детета на одржавање личних односа са родитељем са којим не живи	61	12,1%	Право детета на лични идентитет	3	0,6%
Право на правилан развој детета	28	5,56%	Право детета на заштиту од сексуалне експлоатације	2	0,4%
Помоћ родитељима у остваривању родитељства	26	5,16%	Право детета да зна ко су му родитељи	2	0,4%

Права детета са сметњама у развоју на квалитетан живот и посебну заштиту	20	3,97%	Право детета на психолошки опоравак	2	0,4%
Помоћ породици у остваривању права детета на одговарајући животни стандард	18	3,57%	Право детета на очување личног идентитета	1	0,2%
Право детета на одговарајући животни стандард	10	1,98%	Право детета на одмор и рекреацију	1	0,2%
Право детета на заједнички живот са родитељима	8	1,59%	Права детета у сукобу са законом	1	0,2%
Право на заштиту од родитељске отмице	8	1,59%	Право детета на спајање породица	1	0,2%
Право на проверу начина збрињавања детета под надзором државе	7	1,39%	Права детета избеглице	1	0,2%
Право детета на одржавање личних односа са породицом порекла и блиским особама	7	1,39%	Забрана дискриминације детета због родитеља	1	0,2%
Право детета на здраво окружење	6	1,19%	Укупно	504	100%

Графикон 2 - Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права детета



ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Учесће на међународној конференцији о штетности физичког кажњавања деце

Заменица заштитника грађана за права детета, Гордана Стевановић, учествовала је на међународној конференцији „Ка детињству без физичког кажњавања“, одржаној у

Бечу од 1. до 3. јуна 2016. Године, посвећеној подизању свести о штетности физичког кажњавања деце, размени добрих пракси у увођењу законске забране физичког кажњавања деце и јачању међународне сарадње на овом пољу.

Годишња конференција Европске мреже омбудсмана за децу (ENOC)

Овогодишњој конференцији Европске мреже омбудсмана за децу, одржаној у Виљнусу од 20. до 23. септембра 2016. године, присуствовале су Гордана Стевановић, заменица заштитника грађана и Наташа Јовић, помоћница генералног секретара Стручне службе Заштитника грађана. Конференција је била посвећена праву детета на образовање са нарочитим освртом на положај деце са посебним образовним потребама.

Дечја недеља

Заменица заштитника грађана за права детета, Гордана Стевановић, учествовала је у отварању овогодишње манифестације Дечја недеља, под слоганом „Нећу да бригам, хоћу да се играм“, истичући да је игра – дечији посао, док су одрасли одговорни за стварање услова и могућности за дечју игру. Заједно са амбасадорком Аустралије у Републици Србији, Џулијом Патришом Фини, посетила је током Дечје недеље О.Ш. „Учитељ Таса“ у Нишу. Посета је била посвећена промоцији права детета на игру и обавезама државних органа у стварању бољих услова за остваривање права деце на игру, одмор, квалитетно слободно време и релаксацију која одговара узрасту деце, као и разговору са ученицима ради прибављања мишљења, ставова и оцена деце о остваривању овог права и њихових предлога за унапређење.

Сарадња са омбудсманом Турске

Заменица заштитника грађана за права детета, Гордана Стевановић и помоћница генералног секретара, Наташа Јовић представиле су, на позив омбудсмана Турске и УНИЦЕФ-а, рад Заштитника грађана у области права детета, његову структуру и организацију, рад Панела младих саветника и праксу органа у области права детета која је изграђена у протеклих десет година. Посета омбудсману Турске у Истанбулу од 7. до 9. децембра 2016. године уследила је након директног позива УНИЦЕФ-а Турске и као резултат препознатљивости рада Заштитника грађана у области права детета и његовог ангажовања у међународним организацијама, као што су УНИЦЕФ и Европска мрежа омбудсмана за децу.

Конференција Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе (CRONSEE)

Заменица заштитника грађана за права детета, Гордана Стевановић, учествовала је на годишњој конференцији Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе, одржаној у децембру 2016. године у Скопљу, на тему деце избеглица и миграната. Она је известила институције омбудсмана за децу из региона о исходу досадашњег редовног и континуираног праћења избегличке кризе од стране Заштитника грађана, односно о општем стању и поступању надлежних органа, а нарочито о положају осетљивих и рањивих група, пре свега деце, жена и особа са инвалидитетом. Такође, указала је на највеће проблеме који су уочени као препреке за потпуно остваривање и заштиту права деце миграната и избеглица, као што је отежано идентификовање малолетника без пратње и деце у ризику од експлоатације због немогућности да се утврди њихов узраст.

Сарадња са Европском комисијом против расизма и нетолеранције (ECRI)

Комисија против расизма и нетолеранције Савета Европе се, у оквиру петог циклуса мониторинга Србије, обратила Заштитнику грађана ради оцене стања права детета у Србији и посебних питања која се тичу заштите и остваривања права деце припадника осетљивих група у систему образовања, са посебним освртом на Рومه. У фокусу су били недовољан обухват ромске деце системом образовања, висока стопа напуштања образовања, недовољне мере подршке деци из осетљивих група у предшколском и обавезном образовању и др.

Сарадња са организацијама цивилног друштва у области права детета

Заштитник грађана је спровео обуке ромских организација у септембру 2016. године у оквиру пројекта Ромског женског центра Бибија и УНИЦЕФ-а „Приступ социјалним трансферима као инклузивни модел социјалне заштите за ромску децу и породице“.

Сарадња са Инцест траума центром током израде Националне студије о сексуалном злостављању деце, настављена је и при изради образовног пакета којим се подиже свест деце и одраслих о сексуалном насиљу над дететом. Заменица заштитника грађана дала је пуну подршку изради Националне студије и образовног пакета, налазећи да је едукација деце и одраслих од виталног значаја за превенцију и сузбијање сексуалног насиља над децом.

Заменица заштитника грађана за права детета, Гордана Стевановић, учествовала је 23. новембра 2016. године на радном састанку са медијима, у организацији Мреже организација за децу Србије (МОДС), на тему новинарског извештавања о насиљу над и међу децом. На састанку је отворена дискусија о начинима на који начин медији својим професионалним и етичким извештавањем могу да се конструктивно укључе у решавање проблема насиља над децом, а заменица заштитника грађана је присутне подсетила на низ поступака које је Заштитник грађана водио према Министарству културе и јавног информисања и Регулаторном телу за електронске медије (РЕМ), ради предузимања мера из њихвоих надлежности у заштити права детета која се крше медији. МОДС се, такође, обратио регулаторним телима за медије, упутивши жалбу Савету за штампу и представку РЕМ.

Питања и обраћања деце и грађана

Заштитник грађана је ове године преко интерактивних портала www.ombudsman.pravadeteta.com и www.pravadeteta.rs и имејл адресе примио 63 питања деце и одраслих из области права детета, најчешће у вези са проблемима у образовно-васпитном процесу, вршњачким насиљем, могућностима да се родитељима надокнади штета због неправилно наплаћивања учешћа у цени вртића, као и са непружањем заштите детета од насиља и остваривањем права детета на живот у породици и међународним усвојењем.

Панел младих саветника

Чланови Панела младих саветника Заштитника грађана су и ове године, доприносили остваривању права деча на партиципацију, посетили шест основних и четири средње школе у Нишу, Ваљеву, Крагујевцу, Баточини, Сомбору и Зрењанину. У непосредној комуникацији са представницима ђачких парламената и ученицима разменили су

знања, искуства и ставове о стању права детета, проблемима и тешкоћама на које деца наилазе и механизмима заштите ових права.²⁰⁵

Чланица Панела младих саветника је на округлом столу посвећеном заштити од експлоатације дечјег рада, опасних послова и под штетним условима, који је 7. новембра 2016. године у Београду организовала Међународна организација рада за Србију, представила досадашње активности Панела младих саветника Заштитника грађана посвећене деци која живе и раде на улици и упознала присутне са детаљима и појединостима који одсликавају тежак положаја ове деце, као и утиске чланова Панела након времена проведеног у дружењу са овом децом. Она је посебно истакла да је социјална искљученост један од највећих ризика за експлоатацију и злоупотребу дечјег рада и укључивање деце у послове који су угрожавајући и штетни по њихов развој. Такође, социјална искљученост деце која живе и раде на улици и њихов живот у екстремном сиромаштву показатељи су да држава није испунила своју обавезу да свој деци без разлике обезбеди егзистенцијалне услове неопходне за опстанак, живот и правилан развој детета.²⁰⁶

Чланови Панела су учествовали у консултативном процесу са децом „Шта нам деца кажу“, који је покренуло Министарство просвете, науке и технолошког развоја и том приликом подсетили су на своје препоруке „Деца и млади препоручују“ упућене Скупштини, влади, министарствима, школама и другим институцијама за побољшање положаја деце и бољу заштиту њихових права.²⁰⁷

У овој години је на јавном позиву изабрано нових 30 деце за чланство у Панелу младих саветника Заштитника грађана, уз равномерно заступљености дечака и девојчица из свих региона Србије, ученика основних (7. и 8. разреда) и средњих школа (I, II и III године) и укључивање деце из осетљивих група.²⁰⁸

Друге активности

Заменица заштитника грађана за права детета Гордана Стевановић учествовала је на више округлих столова, трибина, конференција и активности посвећених унапређивању права детета.²⁰⁹

²⁰⁵ „Низом активности обележена овогодишња Дечја недеља“, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=769:низом-активности-обележена-овогодишња-дечја-недеља&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154.

²⁰⁶ „Чланови Панела младих саветника о дечјем раду“, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=778:чланови-панела-младих-саветника-о-дечјем-раду&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154.

²⁰⁷ „Чланови Панела младих саветника Заштитника грађана са министром просвете“, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=775:чланови-панела-младих-саветника-заштитника-грађана-са-министром-просвете&catid=55:aktivnosti&Itemid=89.

²⁰⁸ „Изабрани чланови Панела младих саветника Заштитника грађана“, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=784:изабрани-чланови-панела-младих-саветника-заштитника-грађана&catid=48:2012-05-10-09-11-35&Itemid=59.

²⁰⁹ Учешће на међународној конференцији о штетности физичког кажњавања деце, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=755:o-43989687&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154; Годишња конференција Европске мреже омбудсмана за децу, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=764:2016-09-20-14-32-18&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154; Скуп УНИЦЕФ-а у Турској, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=788:гордана-стевановић-у-турској-о-правима-детета&catid=55:aktivnosti&Itemid=89; Учешће на конференцији Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе у Скопљу, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=790:деца-избеглице-и-

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Када се терет мера економске штедње и забране запошљавања превали на децу – последице и штета нанета њиховом развоју су тешке и неотклоњиве

У два случаја Заштитник грађана је утврдио пропусте у раду центара за социјални рад²¹⁰, који су у значајној мери последица недовољног броја стручних радника. У оба случаја је закон којим је ограничено запошљавање у јавном сектору²¹¹ суспендовао примену прописа који уређују стандарде стручног рада и нормативе запошљавања у центрима за социјални рад²¹², као и учешће органа старатељства у поступку спровођења и извршења судских одлука²¹³, и допринео настанку најтежих пропуста у раду центара за социјални рад на штету права детета и директне штете праву деце на заштиту од злостављања и занемаривања и њиховом правилном развоју.

Због недостатка психолога у Центру за социјални рад Житиште, на послове стручног рада са овом породицом пре трагедије распоређен је запослени са неоговарајућим компетенцијама (правник), који стога стручне послове супервизора није могао обављати²¹⁴. Прописана обавеза да служба за децу у Центру има супервизора у овом случају је формално извршена, али неправилним распоређивањем правника за обављање супервизијских послова суштински није спроведена. Услед овако неправилно организованог стручног рада, супервизор није могао да организује и реализује поступак супервизије у свим фазама стручног рада²¹⁵, а нарочито у процени безбедности и ризика. То се одразило на неадекватну процену добијених информација и ризика које је носила ситуација раздвајање партнера. Нажалост, овај случај окончан је вишеструком трагедијом: убиством мајке детета и још петоро људи.

У другом случају, због недостатка психолога, Центар за социјални рад у Деспотовцу током две године није могао да одговори на захтеве суда нити да извршава законом прописане послове и обавезе у поступку извршења правноснажне судске одлуке којом је одлучено о самосталном вршењу родитељског права мајке над својом децом. Током

[мигранти-морају-имати-право-на-живот-опстанак-и-правилан-развој&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154](http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=753:2016-03-31-10-38-09&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154); Заменица заштитника грађана за права детета Гордана Стевановић одржала је предавање у Универзитетској дечјој клиници, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=777:низом-активности-обележена-овогодишња-дечја-недеља&catid=48:2012-05-10-09-11-35&Itemid=59; Гордана Стевановић у посети ученицима београдских основних школа, http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=757:2016-06-10-16-20-22&catid=38:2012-04-09-12-59-17&Itemid=154.

²¹⁰ Видети више на:

http://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=214:2016-08-12-08-16-56&catid=21:2012-12-13-11-09-16&Itemid=26; и

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=773:деца-не-смеју-бити-жртве-нерешених-проблема-органа-за-старатељство&catid=40:2012-04-09-12-59-47&Itemid=85.

²¹¹ Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, „Службени гласник РС“, бр. 68/15 и 81/16 – одлука УС.

²¹² Правилник о стандардима, нормативима и организацији рада центра за социјални рад, „Службени гласник РС“, бр. 59/08, 37/10, 39/11 - др. правилник и 1/12 - др. правилник.

²¹³ Закон о извршењу и обезбеђењу, „Службени гласник РС“, бр. 106/15 и 106/16.

²¹⁴ Доступно на:

http://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=214:2016-08-12-08-16-56&catid=21:2012-12-13-11-09-16&Itemid=26.

²¹⁵ Чл. 58 Правилника.

двогодишњег непоступања Центра, изостала је заштита деце од злостављања и занемаривања, омогућена је родитељска отмица и злоупотреба деце и породични статус и положај деце који је супротан од начина на који је то питање уређено пресудом.

Без заштите од сексуалног злостављања, узнемиравања и злоупотребе од стране наставника

Ученици Прехрамбено угоститељске школе у Чачку током 2014. године и Медицинске школе у Чачку током 2016. године пријавили су сексуално узнемиравање и злостављање од стране наставника, запосленог у обе школе, наводећи да је у интеракцији са њима симулирао сексуални однос и износио експлицитне сексуалне изјаве. Директор Прехрамбено угоститељске школе у Чачку одлучио је 2014. године да не покрене дисциплински поступак против наставника, не поднесе пријаве надлежним органима и не спроведе анонимну анкету међу ученицима по препоруци Школске управе Чачак – јер му је наставник обећао да „неће више“. У 2016. години директор Медицинске школе је, по пријавама ученика, покренуо дисциплински поступак, али га је убрзо прекинуо и наставника вратио на рад, а потом и обуставио поступак са образложењем да је јавни тужилац био става да нема основа за кривично гоњење наставника.

Због непредузимања мера законом прописаних за случај повреде забране злостављања и занемаривања ученика, Заштитник грађана упутио је препоруке школама, просветној инспекцији града Чачка и Министарству просвете, науке и технолошког развоја. Између осталог, Заштитник грађана је препоручио да се дисциплински поступак који је незаконито и неправилно обустављен – настави, да школа од вишег јавног тужиоца затражи преиспитивање одлуке тужиоца у Чачку, као да школски одбори ових школа разреше директоре због непружања заштите ученицима од сексуалног злостављања, узнемиравања и злоупотребе. Медицинска школа у Чачку започела је са поступањем по препорукама Заштитника грађана тако што је Школски одбор, поступајући по препорукама, поништио решење директора школе о обустави поступка, а директор Школе донео закључак о наставку дисциплинског поступка и решење о удаљењу запосленог са рада.

Уписна правила не мењати током уписа у школу

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је, током уписног поступка у средњу школу у школској 2015/2016 години, изменило Правилник о упису ученика у средњу школу тако што је променило начин бодовања успеха на пријемном испиту. Прописујући да се измене Правилника примењују одмах, Министарство је омогућило ретроактивну примену прописа за коју није утврђен општи интерес. Тако су ученици пријаве за пријемни испит предавали и испит полагаали по једним правилима, а њихови резултати бодовани су по другим. Због тога неколико кандидата за упис у специјализовано рачунарско одељење Прве крагујевачке гимназије није испунило новодонете услове за упис, али су испуњавали претходне услове који су важили у време када је уписни поступак започет. Налазећи да су измене правила уписа током поступка уписа неправилне и на штету ученика, Заштитник грађана упутио је препоруке Министарству просвете, науке и технолошког развоја. Министарство је, поступајући по препорукама Заштитника грађана, уписало у специјализовано рачунарско одељење Прве крагујевачке гимназије и оне ученике који су доведени у неповољнији положај због неправилно извршених измена и допуна правила уписа и бодовања на пријемном тесту у току уписног поступка.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ДЕТЕТА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана у циљу унапређења подршке и помоћи породицама са децом са сметњама у развоју и тешко болесном децом.
2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета, који је Република Србија потписала фебруара 2012. године, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.
3. **Влада треба да** изврши преглед реализације и евакуацију Националног плана акције за децу и донесе нови Национални план акције за децу.
4. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона (о изменама и допунама Закона) о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.
5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави измењен и допуњен Предлог закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породицишта у Србији, који ће обезбедити делотворну истрагу свих случајева „несталих беба“ и бити у складу са препорукама из Посебног извештаја Заштитника грађана о случајевима „несталих беба“, пресудом Европског суда за људска права²¹⁶ у случају *Зорица Јовановић против Србије*²¹⁷ и одлукама Комитета министара Савета Европе.
6. **Влада** треба да обезбеди успостављање услуга и олакшица за децу и породицу које су укинута мерама штедње, као и да мере економске политике предузима и планира на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права детета и на основу претходне процене евентуалних штетних последица по животни стандард, добробит и положај деце.
7. **Влада** треба да Народној скупштини предложи усвајање закона којим ће се увести изричита законска забрана физичког кажњавања деце у свим срединама.
8. **Влада** треба да интензивира активности како би се процес заштите деце од насиља, злостављања и занемаривања учинио делотворним и функционалним.
9. **Влада** треба да интензивира активности на превенцији живота и рада деце на улици, унапређењу положаја деце која живе и раде на улици и увођењу мера у циљу реинтеграције деце у заједницу и обезбеђивања деци која живе и раде на улици свих потребних услуга, у складу са препорукама које је Заштитник грађана упутио Посебним извештајем „Дечје просјачење у Републици Србији“.

²¹⁶ Тачка 92 пресуде: „С обзиром на горе наведено, као и на значајан број потенцијалних подносилаца представки, Тужена држава мора, у року од годину дана од датума када ова пресуда постане правоснажна у складу са чланом 44. став 2. Конвенције, предузети све одговарајуће мере, по могућству путем *lex specialis* (види Извештај заштитника грађана од 29. јула 2010. године у ставу 29. у горњем тексту), да осигура успостављање механизма са циљем обезбеђења појединачног обештећења свим родитељима у ситуацији као што је или која је довољно слична ситуацији подносиоце представке (види став 26. у горњем тексту). Овај механизам би требало да надзире независно тело, са одговарајућим овлашћењима, које ће моћи да пружи поуздане одговоре у вези са судбином сваког детета и пружи одговарајућу накнаду, према случају.“

²¹⁷ Доступно на: http://www.zastupnik.gov.rs/uploads/jankovic_z_pr_21794-08_ser.pdf

10. **Влада** треба да обезбеди спровођење Уредбе о Националном програму за палијативно збрињавање деце у Републици Србији на начин који је у складу са потребама и бројем оболеле деце.
11. **Министарство унутрашњих послова** треба да припреми измене и допуне Закона о јавном реду и миру којима ће се декриминализовати деца укључена у дечје просјачење, дечју проституцију и друге облике експлоатације деце и најгорих облика дечјег рада и признати им се статус жртве, у складу са Конвенцијом о правима детета, Факултативним протоколом о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији²¹⁸, Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања²¹⁹, Конвенцијом Међународне организације рада о најгорим облицима дечјег рада²²⁰ и другим потврђеним међународним уговорима и општешприхваћеним стандардима међународног права у области права детета.
12. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде (поново) успостављање и увођење нових услуга за децу са сметњама у развоју и децу која живе или раде на улици.
13. **Министарство правде** треба да припреми измене и допуне Кривичног законика и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица у складу са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, на начин којим се обезбеђује пуна заштита деце жртава од секундарне трауматизације и виктимизације, у складу са иницијативама и препорукама Заштитника грађана.
14. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да се полицијска овлашћења према малолетницима врше у присуству родитеља/старатеља односно органа старатељства и од стране посебно обучених полицијских службеника.
15. **Министарство здравља** треба да припреми измене и допуне Закона о здравственом осигурању којим ће се отклонити неједнакости у коришћењу права на здравствену заштиту деце за време боравка у иностранству, нарочито боравака у иностранству ради школовања.
16. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Завод за унапређивање образовања и васпитања** треба да поступи по препорукама Заштитника грађана и Правилник о наставном плану и програму за други циклус основног образовања и број часова ученика основних школа од петог до осмог разреда у току радне недеље ускладе са Законом о основном образовању и васпитању.
17. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконске акате који би ближе уредили услове и начин остваривања наставе за ученике на дужем кућном и болничком лечењу и наставе од куће и на даљину.
18. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, органи јединица територијалне аутономије и органи јединице локалне самоуправе** треба да у знатно већем обиму контролишу поступање установа образовања и васпитања у

²¹⁸ „Службени лист СРЈ – међународни уговори“, број 7/02.

²¹⁹ „Службени гласник РС – међународни уговори“, број 1/10.

²²⁰ Закон о потврђивању Конвенције МОП број 182 о најгорим облицима дечјег рада и Препоруке МОП број 190 о забрани и хитној акцији за укидање најгорих облика дечјег рада, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 2/03.

случајевима насиља над ученицима, а нарочито благовремену, правилну и савесну примену Закона о основама система образовања и васпитања, Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, Општег протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања и Посебног протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама.

19. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, органи јединица територијалне аутономије и органи јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака у циљу утврђивања личне одговорности запослених у установама образовања и васпитања за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања, повреду радне обавезе и за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања.
20. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе** треба да интензивирају напоре на увођењу разноврсних облика помоћи и подршке у образовању деци и ученицима, уређивању начина пружања услуга и обезбеђивању потребних финансијских средстава.
21. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени правилнике о критеријумима и стандардима за финансирање установа које обављају делатност основног и средњег образовања и васпитања тако да број стручних сарадника уподоби потребама ученика и школа, посебно у спровођењу инклузивног образовања и заштите деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања.
22. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди редовне обуке у установама образовања и васпитања и размену добре праксе, ради повећавања осетљивости запослених у установама према деци у осетљивом положају, посебно према ромској, деци са сметњама у развоју и ЛГБТИ деци и усвајању практичних вештина и знања у раду са њима.
23. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу** треба да обезбеде да органи градова Београда, Крушевца, Зрењанина, Смедерева и Лесковца и органи других јединица локалне самоуправе поступе по препорукама Заштитника грађана и размотре могућности надокнаде и/или умањења последица незаконитог наплаћивања учешћа родитеља у ценама услуга предшколских установа.
24. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да организују кампање подизања свести јавности о штетности физичког кажњавања детета и о алтернативним методама васпитања и дисциплиновања деце и да обезбеде стручну помоћ и подршку родитељима у васпитању деце, кроз механизме социјалних и здравствених услуга (саветовалишта за родитеље, телефонске линије, „школе родитељства“ и др).
25. **Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** треба да делотворно и благовремено прате рад медија и предузимају мере у случајевима кршења медијских закона и права детета у медијима.
26. **Министарство правде, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство унутрашњих послова, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, судови, тужилаштва и центри за социјални рад** треба да интензивирају

напоре на успостављању брзог, делотворног и деци прилагођеног система извршења судских одлука које се односе на децу.

27. **Министарство омладине и спорта** треба да донесе Протокол за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима.
28. **Министарство омладине и спорта** треба да припреми измене и допуне Закона о спорту којим ће се обезбедити здравствени прегледи на терет средстава здравственог осигурања свим малолетним спортистима.
29. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да Центар за социјални рад у Петровцу на Млави – Одељење Жагубица поступи по налозима Министарства и по препорукама Заштитника грађана ради извршења правноснажне и извршне судске одлуке о вршењу родитељског права и статусу деце.
30. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да поступи по препорукама Заштитника грађана и обезбеди поступање центара за социјални рад у Деспотовцу и Јагодини по препорукама ради извршења правноснажне судске одлуке којом је одлучено о вршењу родитељског права и статусу деце.
31. **Регулаторно тело за електронске медије** треба да поступи по препоруци Заштитника грађана и изрекне мере емитеру за кога је утврдило да је поступао супротно закону на штету права детета.

3.2. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Акциони план за остваривање права националних мањина.²²¹
2. Донет је Закон о становању и одржавању зграда.²²²
3. Донета је Уредба о поступку расподеле средстава из буџетског фонда за националне мањине.²²³
4. Донет је Правилник о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања.²²⁴

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препорукама Заштитника грађана²²⁵, Републички фонд за здравствено осигурање унапредио је рад филијала и остваривање права на службену употребу језика и писама националних мањина.
2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана²²⁶, Републички фонд за здравствено осигурање створио је правни основ за афирмативно запошљавање припадника националних мањина ради постизања њихове сразмерне заступљености.
3. Посебним извештајем о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија²²⁷, Заштитник грађана је превентивно и правовремено скренуо пажњу надлежним органима на кључне проблеме и дао препоруке за њихово отклањање, ради законитог и правилног остваривања јавног интереса у области информисања и права на информисање националних мањина.
4. Заштитник грађана упутио је Мишљење²²⁸ Министарству државне управе и локалне самоуправе, како би се коначно, и на јединствен начин, уредило питање положаја координатора за ромска питања.

²²¹ Акциони план доступан на:

<http://www.mduls.gov.rs/doc/Akcioni%20plan%20za%20ostvarivanje%20prava%20nacionalnih%20manjina%20-%20usvojen%203.mart%202016.pdf>.

²²² „Службени гласник РС“, број 104/16.

²²³ „Службени гласник РС“, бр. 95/10 и 33/13.

²²⁴ „Службени гласник РС“, број 22/16.

²²⁵ Препоруке доступне на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/podaci/dokumenta/zatitnik-graana-65479/659-obezbediti-uslove-za-postizanje-pune-ravnopravnosti-izmeu-pripadnika-nacionalnih-manjina-i-graana-koji-pripadaju-veini-95420163>.

²²⁶ Препоруке доступне на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/podaci/dokumenta/zatitnik-graana-65479/659-obezbediti-uslove-za-postizanje-pune-ravnopravnosti-izmeu-pripadnika-nacionalnih-manjina-i-graana-koji-pripadaju-veini-95420163>.

²²⁷ Извештај доступан на:

http://www.pravamanjina.rs/images/stories/Izvestaj_o_informisanju_na_jezicima_nacionalnih_manjina_nako_n_privatizacije_medija.pdf.

²²⁸ Мишљење доступно на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/podaci/dokumenta/zatitnik-graana-65479/662-ministarstvo-dravne-uprave-i-lokalne-samouprave-da-odredi-kriterijume-za-obavljanje-poslova-romskih-koordinatora>.

5. Усвајањем Закона о становању и одржавању зграда у значајној мери је поступљено по препорукама Заштитника грађана²²⁹ и прихваћен његов амандман поднет на Предлог закона који је због формирања Народне скупштине у новом саставу повучен из процедуре²³⁰, чиме је уређен низ питања од значаја за поштовање људских права приликом иселења, односно пресељења грађана и истовремено, пружање правовремених, тачних и потпуних информација заједници где се досељавају лица која се иселавају, односно пресељавају.
6. Заштитник грађана је у 2016. години у овој области примио 99 предмета у којима су подносиоци указивали на 104 повреде права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 81 предмету примљеном у 2016. и ранијих година. Од укупно 35 поступака који су вођени, 5 (14,29%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 9 препорука, од којих је поступљено по 8 (88,89%), а није поступљено по 1 (11,11%). На основу броја утврђених (14) и отклоњених (13) пропуста, ефикасност у овој области је 92,86%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Активности планиране Акционом планом за националне мањине не спроводе се у задатим роковима.
2. Нису усвојене предвиђене измене и допуне Закона о заштити права и слобода националних мањина, иако је Акционом планом за националне мањине предвиђени рок био други квартал 2016. године.
3. Службена употреба језика и писама националних мањина се и даље не остварује законито и правилно, због недовољног броја, али и нестручности кадрова, као и недостатка финансијских средстава.
4. Ни годину дана након усвајања Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња, није донет Акциони план за њено спровођење, са потребним буџетским средствима.
5. Положај и радно правни статус ромских координатора и даље није уређен.
6. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није развило механизме превентивног и правременог поступања надлежних органа у циљу спречавања сегрегације у школама, као облика дискриминације на националној основи, иако подаци говоре о томе да се повећава број школа и одељења само са ученицима ромске националности.
7. Министарство просвете, науке и технолошког развоја није донело подзаконски акт којим се ближе уређују услови остваривања двојезичне наставе, као једног од модела образовања на језику националне мањине.
8. Министарство просвете, науке и технолошког још увек није донело подзаконски акт којим се уређују нови стандарди постигнућа у настави српског језика као нематерњег, када се настава организује на језику националне мањине.

²²⁹ Препорука доступна на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/483-preporuka-nadlenim-dravnim-organima-u-vezi-sa-raseljavanjem-romskih-porodica-sa-lokacije-u-ulici-dr-ivana-ribara-u-bloku-72-na-novom-beogradu-i-svim-buduim-raseljavanjem-neformalnih-romskih-naselja>.

²³⁰ Амандман доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/4622-2016-03-02-11-18-46>.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Влада** обезбеди да предвиђене законодавне активности Акционог плана за остваривање права националних мањина буду спроводене у задатим роковима;
 - да **Влада** обезбеди да се истовремено са усвајњем Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња усвоји и пратећи Акциони план за њено спровођење;
 - да надлежна **министарства** предложе Влади начине за заснивање радног односа координатора за ромска питања, ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места, пре истека буџетске године;
 - да **Министарство државне управе и локалне самоуправе** размотри начин на који ће бити решено питање систематизације постојећих позиција координатора за ромска питања на нивоу јединица локалне самоуправе, повећање њиховог броја и јачање њихових капацитета, посебно у срединама где су Роми заступљени у значајном броју;
 - да **Министарство просвете науке и технолошког развоја** у сарадњи са националним саветима националних мањина, развије одговарајући модел двојезичне наставе на српском и језику националне мањине;
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** предузме мере како би до почетка нове школске године био донет нов наставни план и програм за предмет српски језик, као нематерњи, када се настава организује на језику националне мањине.

Образложење

Благовремено и потпуно спровођење активности планираних Акционим планом за остваривање права националних мањина требало би да допринесе унапређењу заштите мањина, али и институционалних капацитета органа власти, као и отклањању до сада утврђених проблема и препрека остваривању права националних мањина, на које и Заштитник грађана указује годинама. Међутим, већ током прве године спровођења Акционог плана бележи се значајно кашњење у спровођењу планираних активности, посебно оних које треба да унапреде законодавни оквир. Тако да до краја извештајног периода, нису усвојене измене и допуне Закона о заштити права и слобода националних мањина, планиране још за други квартал 2016. године. Због тога и даље нема законског основа који би омогућио да се прикупљају подаци, односно води евиденција о националној припадности запослених у јавној администрацији. То је предуслов за прописивање афирмативних мера и давање предности припадницима националних мањина при запошљавању/отпуштању у случају истих услова, а до постизања одговарајуће структуре запослених у јавном сектору на свим нивоима територијалне организације.

Заштитник грађана већ годинама указује на системске проблеме који онемогућавају потпуно уживање права на службену употребу језика и писама националних мањина. Ти разлози се, пре свега, огледају у нестручности и/или мањку кадрова и финансијских средстава; неразумевању запослених у органима управе значаја остваривања права на

матерњем језику, али и недостатку доступних информација припадницима националних мањина о њиховим правима и начину на који могу да их остваре. Пример притужбе Националног савета албанске националне мањине због повреде права на употребу албанског језика у поступку пред филијалом Републичког фонда за здравствено осигурање (Испостава у Бујановцу) илустративно показује те проблеме.²³¹

Доношењем Уредбе о поступку расподеле средстава из буџетског фонда за националне мањине, и то 14 година након доношења закона²³², омогућена је примена одредбе којом је предвиђено оснивање буџетског фонда за националне мањине и створени су услови за расподелу додатних финансијских средстава и подршку.

У извештајном периоду завршена је приватизација локалних радио и ТВ станица, међу којима је значајан број оних које су редовно емитовале информативне и друге медијске садржаје на мањинским језицима. Иако медијски закони садрже низ заштитних одредби усмерених на ублажавање последица приватизације, а Закон о јавном информисању и медијима информисање на језицима мањина дефинише као јавни интерес који се остварује на три равноправна начина²³³, већ сада су познати проблеми и препреке остваривању права мањина на информисање и одговарајућем и делотворном систему информисања на мањинском језику који је и у интересу грађана и у складу са потребама и могућностима Републике Србије.

Због тога је Заштитник грађана израдио Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија, како би правовремено скренуо пажњу надлежним државним органима на неопходност законодавних и институционалних мера у циљу унапређења стања у овој области. Ради отклањања утврђених неправилности и незаконитости, али и неизвесности и непознаница у вези са будућим решењима и праксом, саставни део поменутог извештаја су препоруке како да се стање унапреди, иако у тренутку његовог објављивања није завршена приватизација медија у потпуности, нити су конкурсе у области информисања расписале све локалне самоуправе, односно нису донете све одлуке о избору медијских садржаја који су подржани на конкурсима.

Наиме, две године након усвајања закона²³⁴, Радио телевизија Србије није обезбедила нове медијске садржаје на језицима мањина. И даље није познато на који начин ће бити уређено финансирање и одрживост медија чији су оснивачи национални савети националних мањина. Конкурс у области јавног информисања је начин суфинасирања јавног интереса и представља велику новину за локалне самоуправе и информисање на мањинским језицима, због чега не чуди да је већ утврђен низ неправилности и незаконитости приликом његовог спровођења. Непрецизност закона, у смислу да омогућава да се конкурс распише било када у току године, чиме се и одлуке о расподели односно избору медијских садржаја доносе током целе године, чини да конкурс не може у потпуности да обезбеди потребан ниво и квалитет медијских садржаја за информисање на језицима националних мањина и остваривање јавног интереса уопште. Ако медији који желе да конкуришу не знају у ком периоду године ће бити расписан конкурс, односно донета одлука, онда их то спречава да планирају производњу медијских садржаја на језицима мањина. Другим речима, тиме се медији

²³¹ Видети више о овом случају касније у тексту.

²³² „Службени лист СРЈ“, број 11/02, „Службени лист СЦГ“, број 1/03 - Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 72/09 - др. закон и 97/13 - одлука УС.

²³³ Формирањем јавних сервиса, омогућавањем националним саветима националних мањина да оснивају своје медије и суфинансирањем медијских садржаја на језицима мањина, путем конкурса у области јавног информисања, на свим нивоима власти.

²³⁴ Закон о јавним медијским сервисима, „Службени гласник РС“, бр. 83/14, 103/15 и 108/16.

истовремено демотивишу да уопште конкуришу, а последица тога је угрожавање континуитета и нивоа квалитета програма на језику националних мањина.

Једно од питања које је отворено увођењем обавезе конкурсног суфинансирања јесте да ли ће доћи до значајног смањења износа средстава, односно да ли ће оно бити на нивоу који обезбеђује одговарајућу подршку производњи медијских садржаја од јавног интереса.

Постојећим законским решењима нису отклоњене разлике у доступности информисању између бројнијих и мање бројних мањина, као и између мањина у Војводини и у централној Србији.²³⁵

О резултатима и ефектима прве године примене Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња не се може говорити, јер још увек, иако је био у јавној расправи, није донет Акциони план за њено спровођење, са потребним буџетским средствима. Мада Стратегија признаје значај и улогу координатора за ромска питања у локалним самоуправама, за остваривање и унапређење права Рома, Нацртом акционог плана који је био у јавној расправи нису биле предвиђене мере којима би се отклонили уочени недостаци и препреке њиховом запошљавању. У Мишљењу²³⁶ Заштитника грађана на Нацрт акционог плана указано је на неопходност планирања активности чији би циљ био ближе уређивање свих питања у вези са ромским координаторима у јединицама локалне самоуправе.

Како до краја извештајног периода није донет наведени акциони план, Заштитник грађана је упутио и Мишљење²³⁷ Министарству државне управе и локалне самоуправе да положај координатора за ромска питања мора бити уређен на јединствен начин на територији целе Републике Србије. Заштитник грађана је истакао да радно правни статус ромских координатора мора бити уређен на јасан и потпун начин, заједно са њиховим правима и обавезама у јединицама локалне самоуправе. Такође, потребно је прописати критеријуме на основу којих се јасно може утврдити потреба постојања координатора за ромска питања у јединицама локалне самоуправе.

Похвале заслужује усвајање Правилника о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања. Правилником је уређено када постоји сегрегација као посебно тежак случај дискриминације у спровођењу образовно-васпитног процеса, што је од значаја с обзиром на податак о томе да је све више школа и одељења у којима је већина ученика ромске националности. Међутим, случајеви пред Заштитником грађана указују да то није довољно и да недостају јасна упутства о мерама и поступању свих органа у области образовања и васпитања, како би се на ефикасан начин спречила појава сегрегације. Само законитим и правилним радом свих надлежних органа, јасним инструкцијама о начину и роковима поступања и доследним спровођењем у пракси одговарајућих превентивних решења може се спречити сегрегација као незаконита и неприхватљива друштвена појава. Наиме, пред Заштитником грађана је у току поступак по притужби која је поднета на рад директора једне основне школе и републичког просветног инспектора, због случаја формирања одељења у коме су скоро сви ученици, односно већина деца ромске националности. Просветна инспекција је

²³⁵ Видети више у Извештају:

http://www.pravamanjina.rs/images/stories/Izvestaj_o_informisanju_na_jezicima_nacionalnih_manjina_nako_n_privatizacije_medija.pdf.

²³⁶ Мишљење доступно на: <http://www.zastitnik.rs/attachments/article/4981/misljenje.PDF>.

²³⁷ Мишљење доступно на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/663-ministarstvo-drzavne-uprave-i-lokalne-samouprave-da-odredi-kriterijume-za-obavljanje-poslova-romskih-koordinatora>.

непосредно након почетка школске године, већ крајем септембра, утврдила пропусте, док је републички просветни инспектор након ванредног инспекцијског надзора наложио мере које су предвиђене законом. Поступак контроле није завршен у извештајном периоду, али је Заштитник грађана сматрао за сходно да укаже на чињеницу да су изостале ефикасне мере, јер три месеца након почетка школске године и даље постоји формирано одељење с већином ромских ученика, при чему је важно нагласити да овакво одељење није формирано због образовања на ромском језику.

Други случај је обраћање директорке једне основне школе у којој су скоро сви ученици ромске националности. С друге стране, ни школа, која је од 2013. године скретала пажњу надлежним органима на проблем, нити Национални савет ромске националне мањине се нису раније обраћали Заштитнику грађана. Сада, неколико година касније након што је појава почела, није могуће неспорно тврдити да ли су надлежни органи пропустили да примене неку од мера која би спречила стварање сегрегисане школе. Зато овај случај скреће пажњу на то да је неефикасно и неправовремено поступање први корак сегрегације, јер је, примера ради, у овој основној школи школске 2011/12. године број ромске деце био испод половине броја ученика, док у 2016. години проценат ромске деце износи 83%. Истовремено са сегрегацијом дешава се и други процес - значајно се смањује укупан број уписане деце због чега је у школску 2015/16. годину уписано само 11 првака, па нижи квалитет постигнућа, недостатак компаративног вршњачког понашања које поштује обавезе редовне наставе и других облика понашања, лошији услови рада због неулагања у школу, може да доведе до затварања школе.

Заштитник грађана је још 2011. године упутио препоруке надлежним државним органима у случају принудног расељавања ромских породица у улици др Ивана Рибара у Блоку 72 на Новом Београду. Упркос значајном протеклу времена, и даље нису донети прописи којима ће се ближе уредити обавезе и начин поступања надлежних органа у случају присилних расељавања неформалних насеља, а у складу са Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима и Основним принципима и смерницама исељавања и расељавања заснованог на развоју који је израдио Специјални извештај УН за адекватно становање.

Доношењем Закона о становању и одржавању зграда у значајној мери су уважене препоруке Заштитника грађана. Законом се уређује поступак исељења и пресељења грађана у одговарајући смештај и обавезе државних и других органа, као и субјеката који учествују у спровођењу поступака исељења и пресељења. Законом је регулисано и праћење поступака исељења и пресељења, као и мере социјалног укључивања након спроведеног пресељења. Тако је предвиђено да се у току поступка припреме исељења са планом пресељења то чини уз консултовање и сарадњу са лицима која су погођена пресељавањем и организацијама за заштиту људских права, те да се у поступку израде и доношења планског документа организује рани јавни увид и јавни увид ради упознавања јавности (правних и физичких лица) са планским решењем, односно обухватом насеља или дела насеља из којег је потребно извршити исељење, као и разлозима и могућим начинима исељења.

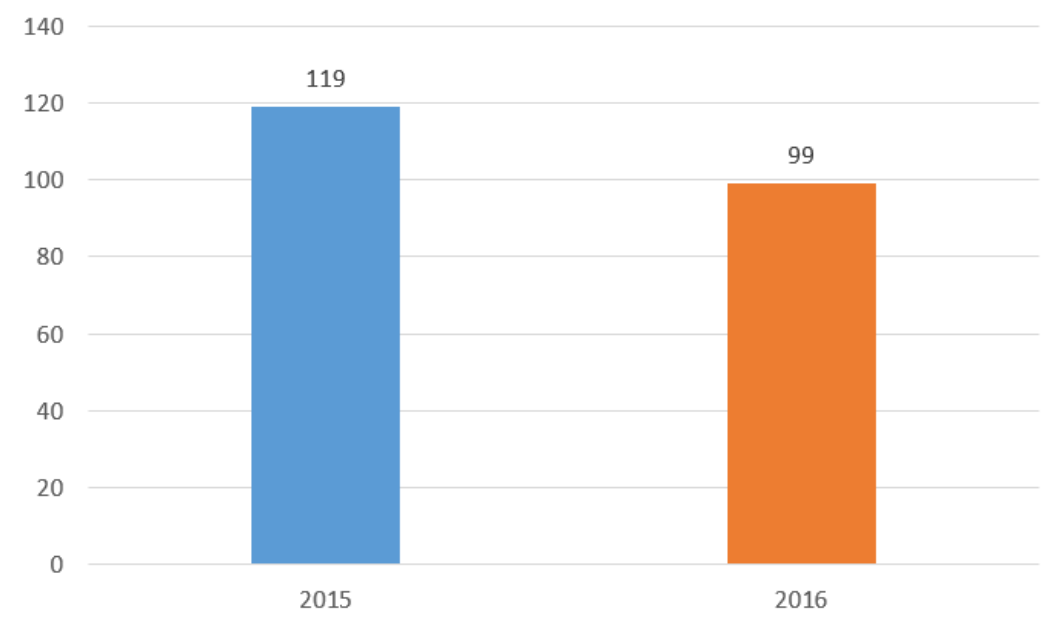
Током поступка доношења Закона, у доброј мери су прихваћени амандмани Заштитника грађана, усмерени на неопходност пружања свих потребних обавештења и информација, како лицима која се исељавају и пресељавају, тако и онима у чију средину се други досељавају. Само доношење овог Закона је корак у добром правцу, али ће тек његова примена показати да ли и у ком делу су потребне измене и допуне појединих одредби Закона, или планирање мера и механизма неопходних за заштиту

и поштовање људских и мањинских права у поступку исељења и пресељења грађана, посебно у случајевима подстандардних насеља.

СТАТИСТИКА

У области права националних мањина, Заштитник грађана је у 2016. години разматрао 99 предмета, од чега је било 95 притужби грађана и 4 сопствене иницијативе. Број предмета у 2016. години смањен је за 16,8% у односу на 2015. годину. Предмети из ове области чине 1,58% укупно разматраних предмета.

Графикон 3 - Права националних мањина: број примљених предмета 2016. године у односу на 2015.



Од разматраних 99 предмета у у 2016. години, Заштитник грађана је окончао рад на 61 предмету. У 2016. години окончан је рад и на 20 предмета из ранијих година. Начини окончања предмета из 2016. године, приказани су у следећој табели.

Табела 15 - Права националних мањина: исход поступања по предметима из 2016. године

	број	процент
Неосноване притужбе	29	47,54%
Одбачене притужбе	23	37,71%
Предмети обихваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	5	8,19%
Саопштење Заштитника грађана	2	3,28%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	1	1,64%
Мишљење Заштитника грађана	1	1,64%
Укупно	61	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. У **91,30%** одбачених предмета у овој области Заштитник грађана је притужиоца упутио на надлежни орган или га саветовао о расположивим правним средствима.

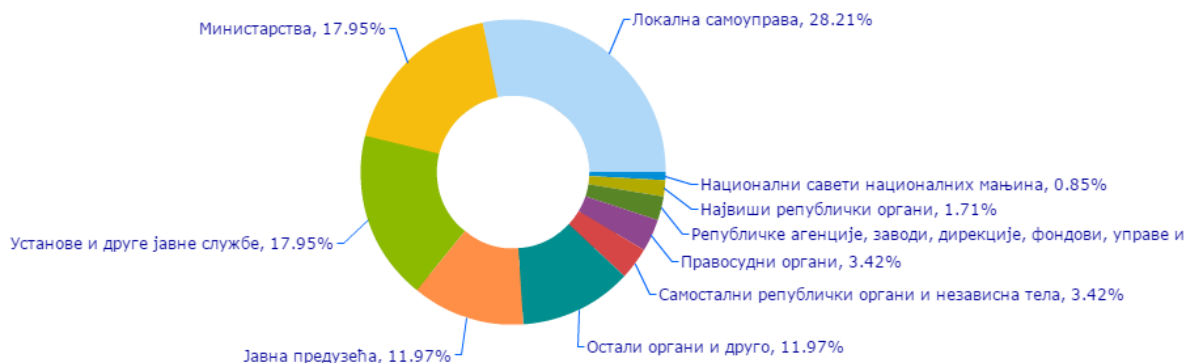
У области права националних мањина у 99 предмета указано је на 104 повреда права, чији се највећи део односи на посебна права у области права националних мањина.

Следећа табела приказује структуру посебних права у области права националних мањина у односу на 86 евидентираних повреда ових права.

Табела 16 - Посебна права у области права националних мањина, њихов број и проценат

Врста повређеног права	број	процент
Посебна права Рома	43	50%
Забрана дискриминације на националној основи	17	19,77%
Право на службену употребу језика и писма националних мањина	10	11,63%
Равноправност у вођењу јавних послова	6	6,98%
Право на образовање на матерњем језику	4	4,65%
Правно невидљива лица	1	1,16%
Право на информисање на матерњем језику	1	1,16%
Право на упис личног имена у јавне исправе	1	1,16%
Право на непосредне изборе националних савета националних мањина	1	1,16%
Индивидуална права припадника националних мањина	1	1,16%
Право на културно стваралаштво на матерњем језику	1	1,16%
Укупно	86	100%

Графикон 4 - Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права националних мањина



ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Пријем притужби ван просторија

Заштитник грађана је и током овог извештајног периода наставио са редовном праксом пријема притужби у вишенационалним срединама у Пријепољу, Сјеници и Тугину, као и у ромским насељима у Београду.

Завршетак спровођења Споразума о разумевању – постигнути значајни резултати у решавању проблема „правно невидљивих“ лица

Након четири године, завршено је спровођење активности у оквиру Споразума о разумевању²³⁸, који је имао за циљ да се успостави ближа сарадња органа и пружи подршка припадницима ромске националне мањине у поступку накнадног уписа у матичну књигу рођених. Примена Споразума и обуке у којима је учествовао Заштитник грађана допринели су свести о потреби хитног поступања и непосредног решавања проблема. Спровођењем Споразума унапређено је остваривање права у управном поступку уписа у матичну књигу рођених, али и другим поступцима који се односе на упис чињеница и података о рођењу, држављанству, личном имену, као и пријаву пребивалишта на адресу центра за социјални рад и личну карту. Број „правно невидљивих“ Рома значајно је смањен. И поред тога што је Заштитник грађана од 2014. године примио само три притужбе „правно невидљивих лица“, доступни подаци говоре о томе да и даље има грађана и деце који су за систем невидљиви, што је разлог да Заштитник грађана настави са праћењем стање у области уписа у матичне књиге и личних докумената.

Представљен Посебан извештај о информисању националних мањина након приватизације медија

Заштитник грађана је организовао округли сто на којем је представио Посебан извештај о информисању националних мањина након приватизације медија и упознао представнике националних савета, медијске јавности и државних органа са својим налазима и упућеним препорукама.

²³⁸ Споразум о разумевању су 2012. године потписали Заштитник грађана, Министарство државне управе и локалне самоуправе и УНХЦР.

Друге активности

Заменик заштитника грађана за права националних мањина Роберт Сепи у претходној години имао је низ активности усмерених на решавање проблема и унапређења положаја повратника по реадмисији у Србији. Посебно је релевантно учешће на три састанка организована у оквиру „Београдских дијалога“ које организује Београдски фонд за политичку изузетност.

Осим тога, Сепи се састао са Чалокком Бејанијем, специјалним известиоцем УН за права интерно расељених лица, с којим је разговарао о нужности да се коначно реши питање интерно расељених лица с Косова и Метохије, на начин који ће омогућити остваривање људских слобода и права признатих међународним документима и националним законодавством. Поред састанка са Бејанијем, Сепи се састао и са Каримом Беноне, специјалном извешатељком УН за културна права.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Нестручност запослених препрека остваривању права на службену употребу језика и писма националне мањине

Национални савет албанске националне мањине поднео је притужбу на рад Републичког фонда за здравствено осигурање (у даљем тексту РФЗО), Испоставе Бујановац²³⁹, јер је руководилац Испоставе поводом упућене представке затражио да буде достављен превод дописа на српски језик, ако се очекује добијање одговора. Представка је поднета на албанском језику и писму, који је у равноправној службеној употреби на територији општине Бујановац. Руководилац Испоставе је такво поступање образложио праксом у раду и схватањем да је прописана обавеза да се дописи и представке грађана доставе двојезично, на албанском и српском језику.

Заштитник грађана је упутио препоруке чијим је извршењем обезбеђено правилно остваривање службене употребе албанског језика и писма на тај начин што сам орган обезбеђује превод свих дописа и представки које су поднете на албанском језику и писму, као и истицањем доступног обавештења грађанима албанске националности о њиховим правима и начинима на које могу да их остваре.

Поступајући по препорукама Заштитника грађана, РФЗО је упутио свим организационим јединицама инструкцију којом се унапређује остваривање службене употребе језика и писама мањина у поступцима и комуникацији. По инструкцији РФЗО, све организационе јединице су у обавези да истакну обавештења о начину остваривања права грађана да исправу о здравственом осигурању добију и на језику мањине који је у службеној употреби. Поред тога, РФЗО је спровео и анкетирање службеника у филијалама, прикупио податке о запосленима који знају језик националне мањине и успоставио такву евиденцију. Такође, изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији, РФЗО је обезбедио правни основ афирмативног запошљавања припадника националних мањина. РФЗО је предвидео и то да услов за обављање послова у филијалама, у којима је у употреби језик националних мањина, може да буде познавање језика мањине. Изменама Правилника дат је табеларни приказ филијала и радних места за чије обављање је потребно знање језика, приликом будућих заснивања радних односа.

Међутим, и поред спремности да стање унапреди, РФЗО је обавестио Заштитника грађана да није био у могућности да изврши једну од упућених препорука због

²³⁹ Републичког фонда за здравствено осигурање, Филијала Врање.

недостатка прописа, тј. због тога што нису усвојене измене и допуне Закона о заштити права и слобода националних мањина, којима треба да се уреде питања која се односе на националну припадности запослених у јавној администрацији.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство државне управе и локалне самоуправе у сарадњи са другим надлежним органима** треба да обезбеди да се све активности планиране Акционим планом за остваривање права националних мањина спроводе на планиран начин и у задатим роковима.
2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме све мере како би се усвојио Акциони план за спровођење Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња, без даљих одлагања.
3. **Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство финансија и Министарство правде** треба да приступе решавању радно правног статуса ромских координатора и донесу мере којима ће се отклонити препреке њиховог запошљавања како у 2017. години, тако и у наредним годинама.
4. **Министарство културе и информисања** треба да размотри Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија и у складу са упућеним препорукама Заштитника грађана²⁴⁰, приступи припреми измена и допуна закона, као и примени расположивих мера из своје надлежности како би се унапредио систем заштите и остваривање јавног интереса у области информисања и информисање на језицима националних мањина.
5. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да спроведе активности чији је циљ упознавање свих надлежних органа са одредбама Закона о становању и одржавању зграда, односно о начину поступања и обавезама свих субјеката у заштити људских и мањинских права приликом иселења и пресељења.
6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди механизме правовременог и ефикасног поступања свих надлежних органа у области образовања и систем мера за спречавање сегрегације, као облика дискриминације, по националној основи.
7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконски акт, којим ће ближе уредити услове остваривања двојезичне наставе, као једног од модела образовања на језику националне мањине.
8. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконски акт којим ће прописати нове стандарде постигнућа у настави српског језика као нематерњег, када се настава организује на језику националне мањине.

²⁴⁰ Препоруке дате у Посебном извештају о информисању националних мањина након приватизације медија.

3.3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

5. Донет је Закон о спречавању насиља у породици.²⁴¹
6. Донет је Закон о изменама и допунама Кривичног законика.²⁴²
7. Донет је Закон о јавном здрављу.²⁴³
8. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему.²⁴⁴
9. Донет је Закон о становању и одржавању зграда²⁴⁵.
10. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о култури.²⁴⁶
11. Министар просвете, науке и технолошког развоја донео је Правилник о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања.²⁴⁷
12. Министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и министар здравља споразумно су донели Правилник о мерама за безбедан и здрав рад запослене жене за време трудноће, породиље и запослене која доји дете.²⁴⁸
13. Министар здравља донео је Правилник о садржају и обиму права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања и о партиципацији за 2016. годину.²⁴⁹
14. Вршилац дужности директора Републичког геодетског завода донео је Правилник о изменама и допунама Правилника о висини таксе за пружање услуга Републичког геодетског завода.²⁵⁰
15. Влада је усвојила Стратегију за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године.²⁵¹
16. Програмом реформи политике запошљавања и социјалне политике²⁵² и Националним акционим планом запошљавања за 2017. годину²⁵³, планиране су посебне мере и програми намењени већој запошљивости и запослености жена, посебно оних у осетљивом положају.

²⁴¹ „Службени гласник РС“, број 94/16.

²⁴² „Службени гласник РС“, број 94/16.

²⁴³ „Службени гласник РС“, број 15/16.

²⁴⁴ „Службени гласник РС“, број 99/16.

²⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 104/16.

²⁴⁶ „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 13/16 и 30/16 - испр.

²⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 22/16. Више у делу извештаја који се односи на ресор просвете.

²⁴⁸ „Службени гласник РС“, број 102/16.

²⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 57/16.

²⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 110/16.

²⁵¹ „Службени гласник РС“, број 26/16.

²⁵² Програм је доступан на:

<http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/5781-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-employment-and-social-reform-programme>.

²⁵³ Национални акциони план запошљавања за 2017. годину, доступно на:

<http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/zaposljavanje/plan-zaposljavanja>.

17. Надлежни органи обезбедили су, трећи пут заредом, мирно одржавање Параде поноса у Београду као и одржавање шетње поводом обележавања Међународног дана поноса.
18. Меморандуми о сарадњи локалне мреже за превенцију дискриминације и подршку ЛГБТИ особама потписани су у Београду, Новом Саду, Панчеву и Суботици, а планирано је њихово потписивање и у Крагујевцу, Новом Пазару и Нишу.²⁵⁴
19. Република Србија је увела Индекс родне равноправности ЕУ као прва земља ван Европске уније.
20. Образована је Међуресорна радна група за спровођење Агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2030. године.²⁵⁵
21. Почела је примена Закона о обнови након елементарне и друге непогоде, који садржи начело равноправности полова и одредбе којима се унапређује положај жена у посебно осетљивом положају.²⁵⁶

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Заштитник грађана је упућивањем 104 препоруке органима јавне власти²⁵⁷, допринео унапређењу система заштите жена од насиља у породици и партнерским односима и заштите деце од злостављања и занемаривања.
2. Доношењем Закона о спречавању насиља у породици, у знатној мери су уважене препоруке, мишљења, предлози и иницијативе које је Заштитник грађана током претходних година упућивао надлежним органима и установама у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима.
3. Одредбе Закона о изменама и допунама Кривичног законика су у значајној мери засноване на Иницијативи²⁵⁸, препорукама и предлозима Заштитника грађана за усклађивање прописа са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.

²⁵⁴ „ЛАБРИС: Заједно за људска права“, доступно на:

<http://www.pressek.rs/PRESEK/labris-zajedno-za-ljudska-prava/>.

„ЛАБРИС, ЦРТА, АТИНА и градови у Србији уједињени против дискриминације“, доступно на:

<http://www.atina.org.rs/sr/labris-crta-atina-i-gradovi-u-srbiji-ujedinjeni-protiv-diskriminacije>.

²⁵⁵ Одлука о образовању међуресорне радне групе за спровођење агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2030. године „Службени гласник РС“, број 113/15.

²⁵⁶ „Службени гласник РС“, број 112/15.

²⁵⁷ Препоруке доступне на:

http://www.rodnavnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=229:%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%92%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B8-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B8%D1%99%D0%B5-%D1%83-%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%86%D0%B8&catid=21:2012-12-13-11-09-16&Itemid=26; и

http://www.rodnavnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=214:2016-08-12-08-16-56&catid=21:2012-12-13-11-09-16&Itemid=26.

²⁵⁸ Иницијатива је доступна на:

http://www.pravadeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=506:2013-01-24-18-32-27&catid=41:2012-04-09-12-59-57&Itemid=86.

4. Уставни суд усвојио је²⁵⁹ заједнички предлог Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности²⁶⁰ да се одредба члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору²⁶¹ утврди као неуставна.
5. У складу са иницијативама Заштитника грађана упућених Министарству правде 2011. и 2012. године²⁶², препорукама Заштитника грађана из редовних годишњих извештаја за 2014. и 2015. годину²⁶³ и препорукама Заштитника грађана из Посебног извештаја о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља²⁶⁴ и Посебног извештаја о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима²⁶⁵, усвојени су Закон о изменама и допунама Кривичног законика и Закон о спречавању насиља у породици.
6. У складу са препорукама Заштитника грађана из редовних годишњих извештаја за 2014. и 2015. годину, министар просвете, науке и технолошког развоја донео је Правилник о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања.
7. Доношењем Закона о становању и одржавању зграда, у складу са упућеним мишљењем Заштитника грађана²⁶⁶, унапређен је положај посебно угрожених лица, укључујући и жртве насиља, у поступку исељења и пресељења.
8. Заштитник грађана допринео је унапређењу компетенција надлежних органа у заштити жена од насиља, представљањем Посебног извештаја о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима.²⁶⁷
9. Поступајући по препоруци Заштитника грађана²⁶⁸, Републички фонд за здравствено осигурање отклонио је пропуст у раду и извршио обрачун и исплату накнаде зарада осигураницама за време привремене спречености за рад због болести или компликација у вези са одржавањем трудноће, почев од 31. дана привремене спречености за рад, у складу са методологијом обрачуна одређеном позитивно - правним прописима.

²⁵⁹ Одлука УС број IVз-244/2015 од 04. 10. 2016. године, доступна на:

<http://www.ombudsman.rs/attachments/article/4347/odluka%20suda.pdf>.

²⁶⁰ Предлог је доступан на:

http://www.ombudsman.rs/attachments/4347_predlog%20za%20ocenu%20ustavnosti.pdf.

²⁶¹ „Службени гласник РС“ бр. 68/15 и 81/16 – одлука УС.

²⁶² Иницијатива је доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/1529-2011-10-14-09-40-39>.

²⁶³ Годишњи извештаји су доступни на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

²⁶⁴ Посебан извештај је доступан на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>.

²⁶⁵ Посебан извештај је доступан на:

<http://www.rodnavnopravnost.rs/attachments/article/230/Poseban%20izvestaj%20Zastitnika%20gradana%20%D0%BE%20obukama.pdf>.

²⁶⁶ Препоруке доступне на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4985-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-s-n-cr-z-n-s-n-v-nju-i-drz-v-nju-zgr-d>.

²⁶⁷ Извештај је доступан на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42>.

²⁶⁸ Препорука је доступна на:

http://www.rodnavnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=213:2016-08-12-08-07-35&catid=21:2012-12-13-11-09-16&Itemid=26.

10. У складу са препорукама Заштитника грађана из редовних годишњих извештаја за 2014. и 2015. годину, изменама и допунама Закона о култури прописано је да општи интерес у култури обухвата и подстицање културног и уметничког стваралаштва друштвено осетљивих група.
11. Заштитник грађана је, спровођењем обука за здравствене раднике, допринео унапређењу њиховог знања о заштити жена од насиља у породици и партнерским односима.
12. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 142 предмета у којима су подносиоци указивали на 194 повреде права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 100 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 54 поступка који су вођени, 1 (1,85%) поступак је окончан упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 104 препоруке, које су све и даље у року за поступање. На основу броја утврђених (1) и отклоњених (1) пропуста, ефикасност у овој области је 100%. У току 2016. године, доспело је на поступање и 37 препорука из 2015. године. По свих 37 је поступљено.

Мањкавости на државном нивоу

9. Није донет закон који адекватно уређује област родне равноправности.
10. У неким јединицама локалне самоуправе нису успостављена стална радна тела, нити су одређена лица за родну равноправности и обављање послова једнаких могућности, или се ови послови не обављају на начин како је законом прописано.
11. Заштита жена од насиља у породици и партнерским односима и даље није довољно ефикасна.²⁶⁹
12. Запосленима у органима у чијој су надлежности превенција, сузбијање и заштита жена од насиља и даље није обезбеђен довољан број обука о заштити жена од насиља у породици и партнерским односима, као ни обука о садржају и примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља.
13. Није обезбеђен једнак приступ правди за све особе, јер још увек није уређено право грађана на бесплатну правну помоћ.
14. Здравствене услуге нису у довољној мери доступне свим женама, а посебно Ромкињама, женама које живе у руралним срединама, женама са инвалидитетом и женама које су због пропуста послодаваца и других лица остале без здравственог осигурања.
15. Женама пољопривредницама које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове није омогућено остваривање права на накнаду зараде за време трудничког боловања, породичког одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета.

²⁶⁹ Утврђења и препоруке Заштитника грађана, након спроведеног поступка у већем броју случајева насиља над женама у породици и партнерским односима и злостављању и занемаривању деце, доступна су на: <http://www.rodnavnopravnost.rs/attachments/article/229/preporuka%20nasilje%20zbirna.doc>.

16. Народна скупштина није разматрала Предлог закона о измени и допуни Закона о финансијској подршци породици са децом, који је поднео Заштитник грађана.²⁷⁰
17. И поред доношења Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга, извештавање медија о женама оптеређено је сензационализмом и родним стереотипима²⁷¹, без поштовања женине приватности, њеног достојанства и интегритета.
18. Права особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, посебно право на заштиту физичког и психичког интегритета, недовољно су заштићена.
19. Нису развијене услуге за пружање подршке младим ЛГБТИ особама приликом откривања њихове сексуалне оријентације и родног идентитета, као ни за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету одбациле.
20. У Закону о основама система образовања и васпитања у Републици Србији²⁷² не постоји експлицитна забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.
21. Правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета нису нормативно уређене.
22. Закон о полицији није прописао изричиту забрану дискриминације по основу сексуалне оријентације.
23. Није усвојен Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2016-2020), а претходном Националном плану истекла је важност.
24. Није усвојена Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља у породици и партнерским односима, а претходној Стратегији истекла је важност.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Министарство правде** припреми законски текст којим се уређује пружање бесплатне правне помоћи и унапређује положај свих осетљивих група, а пре свега жртава насиља у породици;
 - да **Влада** обезбеди пуно остваривање и заштиту права ЛГБТИ особа, а посебно заштиту физичког и психичког интегритета;
 - да **Влада** континуирано спроводи мере и активности посвећене подизању свести јавности о родној равноправности и мере за унапређивање положаја жена;
 - да **Влада** предложи, а Народна скупштина усвоји закон којим се уређују питања од значаја за област родне равноправности, који ће обезбедити укључивање родне перспективе у све области друштва, поштовање међународних

²⁷⁰ Више о томе у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

²⁷¹ Републичка радиодифузна агенција „Родна равноправност и полни стереотипи на првом програму Радио-телевизије Србије“, Београд, јун 2014, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Rodna-ravnopravnost-RTS-1.pdf>.

²⁷² „Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13.

стандарда родне равноправности и принципа једнаких могућности и који ће прописати посебне мере за остваривање принципа родне равноправности, укључујући и мере ради заштите од родно заснованог насиља;

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** изменама и допунама прописа обезбеди да се омогући остваривање права на накнаду зараде за време трудничког боловања, породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета женама пољопривредницама, које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове;

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва, обезбеди оснивање сервиса подршке за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице одбациле, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету;

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** предложи измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања како би се унеле одредбе о експлицитној забрани дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета;

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални просветни савет** у наставне планове и програме основних и средњих школа, а потом и у текстове уџбеника, уведу садржаје којима ће на прихватљив, али стручан начин обрадити сва важна питања која се односе на права ЛГБТИ популације;

- да **Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** припреме предлог прописа којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета;

- да **Министарство државне управе и локалне самоуправе и Републички секретаријат за законодавство** предложе мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката;

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** у поступку надзора у јединицама локалне самоуправе наложи формирање сталних радних тела или запосленог за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности у складу са Законом о равноправности полова;

- да **Министарство здравља и Републички фонд за здравствено осигурање** треба да предузму мере како би се свим женама обезбедила приступачност здравствених услуга на свим нивоима здравствене заштите.

- да **Влада** обезбеди поступање у пуној мери по препорукама упућеним Посебним извештајем о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима.

2. Казнено-поправни завод у Београду – Падинска Скела, Управа за извршење кривичних санкција није поступила по препорукама Националног механизма за

превенцију тортуре²⁷³ да предузме мере у циљу унапређивања положаја особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета.

Образложење

Заштитник грађана утврдио је поновљене пропусте полиције, центара за социјални рад и здравствених установа, на које је претходних година указивао бројним препорукама, мишљењима и иницијативама, поводом већег броја случајева насиља над женама у породици и партнерским односима (у 12 случајева жене су изгубиле живот у партнерском насиљу) и злостављања и занемаривања деце. Утврђено је, између осталог, да се насиље минимализује и квалификује као породични проблеми и брачни сукоби, те се не испитује, нити се процењује ризик од њега. Мере у случају пријаве насиља у породици и партнерским односима не предузимају се, или се то чини на неодговарајући начин и неблаговремено. Полиција, центри за социјални рад и здравствене установе не размењују информације, од којих су неке виталне за заштиту жртве, а изостају и обавештења других органа у систему (органа старатељства, полиције, тужилаштва и суда) о пријави насиља. Често се не проверава да ли пријављени за насиље има оружје, а није реткост да се жртва упућује да сама води поступке.

Заштитник грађана упутио је 104 системске препоруке Министарству унутрашњих послова, Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарству здравља и Покрајинском секретаријату за социјалну политику, демографију и равноправност полова. Охрабрују изјашњења Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства здравља, Покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност полова, Републичког завода за социјалну заштиту и Покрајинског завода за социјалну заштиту о мерама које су до сада предузете по препорукама, а које су усмерене ка отклањању пропуста и доприносе унапређењу рада у случајевима породичног и партнерског насиља и злостављања и занемаривања деце.

Изменама и допунама Кривичног законика у великој мери је поступљено у складу са Иницијативом Заштитника грађана за измену Кривичног законика у области кривично-правне заштите жртава породичног насиља и сексуалног злостављања, коју је Заштитник грађана Министарству правде 2011. године упутио, а 2012. године поновио²⁷⁴, као и у складу са препорукама из редовних годишњих извештаја за 2014. и 2015. годину да се Кривични законик усагласи са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици. Изменама и допунама Кривичног законика уведена су нова кривична дела (Сакаћење женских полних органа, Прогањање и Полно узнемиравање), повећане су казне за кривична дела Силовање, Обљуба над немоћним лицем, Обљуба са дететом, Обљуба злоупотребом положаја и Навођење детета на присуствовање полним радњама. Поред тога, уведено је кривично гоњење по службеној дужности за неке облике кривичних дела Силовање, Обљуба над немоћним лицем и Недозвољене полне радње, уместо досадашњег гоњења по предлогу жртве. Изменама Кривичног законика уведено је и

²⁷³Извештај са препорукама доступан на:

<http://www.npm.rs/attachments/article/645/izvestaj%20KPZ%20P.%20Skela%20finalna.pdf>.

²⁷⁴Иницијатива је доступна на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/1529-2011-10-14-09-40-39>.

ново кривично дело Принудно закључење брака, што је у складу са Закључним коментарима и препорукама УН Комитета за елиминацију дискриминације жена након разматрања Периодичног извештаја Републике Србије. За заштиту особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета од значаја је што је у оквиру кривичног дела Повреда равноправности инкриминисано ускраћивање, или ограничавање права човека и грађанина, између осталог, на основу сексуалне оријентације и родног идентитета. Међутим, ради потпуније заштите ЛГБТИ особа потребно је извршити измене Кривичног законика којима ће у свим кривичним делима, чији је циљ кажњавање и спречавање расизма и нетолеранције, бити инкриминисана радња извршења ових кривичних дела и на основу сексуалне оријентације и родног идентитета (Повреда угледа због расне, верске, националне или друге припадности, Расна и друга дискриминација).

Закон о спречавању насиља у породици садржи норме које могу допринети бољој заштити жртава породичног насиља и отклањању пропуста у раду надлежних органа који у систему заштите жена од насиља у породици и партнерским односима данас постоје. Закон је резултат и бројних препорука, мишљења, иницијатива и предлога Заштитника грађана из претходних година којима су идентификовани пропусци у систему заштите у нормативном и практичном аспекту. У складу са предлозима и ставовима Заштитника грађана уведене су хитне мере за спречавање насиља у породици (мера привременог удаљења учиниоца из стана и мера привремене забране учиниоцу да контактира жртву насиља и прилази јој), прописане су обавеза координације и сарадње свих надлежних органа у систему спречавања и заштите жена од насиља у породици и партнерским односима и обавеза органа да свакодневно размењују обавештења и податке битне за спречавање насиља у породици, гоњење насилника и пружање заштите и подршке жртвама. Предвиђено је оснивање група за координацију и сарадњу на подручју сваког основног јавног тужилаштва, коју чине представници тужилаштва, полицијских управа и центара за социјални рад. У складу са препорукама Заштитника грађана из посебних извештаја прописана је обавеза похађања специјализоване обуке полицијских службеника, тужилаца и судија који примењују овај закон, као и успостављање јединствене Централне евиденције о случајевима насиља у породици. Такође, у препорукама Заштитника грађана из посебних и редовних годишњих извештаја прописано је и да жртва насиља у породици има право на бесплатну правну помоћ, али поменути закон упућује на посебни закон којим се регулише бесплатна правна помоћ, а који још увек није усвојен.

Закон о равноправности полова није на одговарајући начин уредио област родне равноправности и није усклађен са преузетим међународним обавезама у области родне равноправности и супсидијерним законодавством. Такође, постоји и низ недостатака у начину на који су уређени и начину на који се оснивају и примењују механизми за родну равноправност. У Закону, између осталог, недостају механизми за спровођење и санкције за неспровођење законских одредби, а недовољно прецизно су уређени механизми за родну равноправност. Пракса успостављања сталних радних тела, односно одређивања лица за родну равноправност и обављање послова једнаких могућности и рада ових тела, односно лица, је неуједначена. У одређеном броју општина и градова механизам за родну равноправност није ни успостављен, или није функционалан. Стога је Заштитник грађана иницирао израду Модела закона о родној равноправности и доставио га Кординационом телу за родну равноправност. Нацрт закона о равноправности жена и мушкараца, чију је израду иницирало Кординационо тело за родну равноправност, почетком 2016. године, ушао је у скупштинску процедуру, али је повучен, пре свега због противљења организација цивилног друштва решењима садржаним у поменутом Нацрту.

Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период 2016-2025, посебно истиче разлике у социјалном и економском положају Рома и Ромкиња, наводећи податке који указују да су Ромкиње у неповољнијем положају. У Стратегији су садржане мере које омогућују унапређења положаја жена Ромкиња и остваривање принципа родне равноправности, као и мере посвећене заштити и остваривања права особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, као жртава вишеструке дискриминације.

Поступањем по предлозима Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности за оцену уставности одредбе члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, услед чије би примене запосленим женама у јавном сектору по сили закона престао радни однос раније него мушкарцима, Уставни суд је донео одлуку којом је утврдио да одредбе поменутог члана нису у складу са Уставом.²⁷⁵

У Београду је, без инцидената, трећи пут заредом, одржана Парада поноса, а и обележавање Дана поноса, чиме је особама другачије сексуалне оријентације и родног идентитета омогућено остваривање права на слободу окупљања. Тиме је, између осталог, поступљено по препорукама Заштитника грађана из годишњих извештаја за 2013, 2014 и 2015. годину, као и из Посебног извештаја „ЛГБТ популација у Србији - стање људских права и друштвени положај“ из 2011. године. Такође, по први пут јавно декларисана ЛГБТИ особа изабрана је за министарку у Влади Републике Србије.

Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике, који је Влада усвојила у оквиру процеса приступања Европској унији, прописао је мере за унапређивање положаја жена, као што су креирање посебних мера за подршку запошљавању жена, посебно самохраних мајки. Програм прописује и подстицање иницијатива на локалном нивоу које обезбеђују креирање послова за незапослене жене без квалификација или са врло ниским квалификацијама, као и развој програма за подстицање женског предузетништва.

У Националном акционом плану запошљавања за 2017. годину у оквиру циљева прописано је и повећање партиципације жена на тржишту рада. Овим планом су предвиђене и субвенције за запошљавање, између осталих, жртава трговине људима и жртава породичног насиља, што је у складу са препорукама Заштитника грађана из Посебног извештаја о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља.²⁷⁶ Прописано је и да приоритет код одобравања субвенција за samozapošljavanje имају, између осталих, жене, а приликом укључивања у програм јавних радова жене, жртве трговине људима и жртве породичног насиља.

Влада је образовала Међуресорну радну групу за спровођење агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2030. године, између осталог, у циљу праћења спровођења и обједињавања и координирања ставова и активности свих надлежних министарстава поводом спровођења Агенде Уједињених нација о одрживом развоју до 2013. године. Постићи родну равноправност и оснажити све жене и девојчице је један од 17 основних циљева одрживог развоја садржаних у Агенди.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему, у складу са увођењем родно одговорног буџетирања, прописано је да образложење буџета треба да садржи и програмске информације, а да неки од дефинисаних циљева, односно показатеља

²⁷⁵ Одлука УС број IУз-244/2015 од 04. 10. 2016. године

²⁷⁶ Извештај је доступан на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>.

учинка програма, програмске активности или пројекта представљају родно одговорне циљеве, односно родне показатеље којима се приказују и прате планирани доприноси програма, програмске активности или пројекта остваривању родне равноправности. Планом увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношења буџета Републике Србије за 2017. годину, обухваћено је 28 буџетских корисника који чине прву групу корисника који уводе елементе родно одговорног буџетирања у своје предлоге финансијских планова за 2017. годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године. На основу родне анализе наведени корисници буџетских средстава треба да формулишу, у оквиру једног или више програма или програмских активности, најмање један циљ и одговарајуће индикаторе који адекватно мере допринос циља унапређењу равноправности између жена и мушкараца. У постављању циљева и припреми програма, односно програмских активности корисници буџетских средстава треба да користе релевантне националне стратегије и анализе, као што је Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године.²⁷⁷

У Закону о обнови након елементарне и друге непогоде садржано је начело равноправности полова и експлицитно наведено да ће се у обављању послова из овог Закона надлежни органи посебно старати о остваривању принципа равноправности полова, а нарочито водити рачуна да ни једна одлука, мера или радња не подстиче или доводи до неповољнијег положаја жена. Такође, прописана је и посебна заштита рањивих група, односно да ће предност током решавања захтева и доделе помоћи имати одређене осетљиве категорије становништва, између осталог, и жене.

Законом о изменама и допунама Закона о култури прописано је да општи интерес у култури обухвата и подстицање културног и уметничког стваралаштва друштвено осетљивих група, што је у складу са препорукама Заштитника грађана из редовних годишњих извештаја за 2014. и 2015. годину да органи јавне власти континуирано спроводе мере и активности посвећене подизању свести јавности о неопходности поштовања права ЛГБТИ особа. Представљање културног и уметничког стваралаштва ових група, укључујући и ситуацију у којој се налазе и проблеме са којима се суочавају, утиче на разумевање њиховог положаја и разбијање постојећих дискриминаторних ставова код већинске популације.

Међутим, у друштву и даље постоје изражене предрасуде и стереотипи о особама другачије сексуалне оријентације и родног идентитета. Оне су, као и особе које подржавају остваривање права ЛГБТИ особа, изложене дискриминацији и насиљу, укључујући и физичко насиље и злостављање. Уочава се и појава да младе ЛГБТИ особе, након што родитељи и чланови њихових породица сазнају за њихову сексуалну оријентацију и родни идентитет, буду одбачене од породице због чега су принуђене да напусте своје домове. Многе од ових особа из тог разлога напуштају школовање, а како су незапослени и без великих могућности запошљавања, често живе на улици. У Републици Србији у овом тренутку не постоје сигурне куће или друге услуге привременог збрињавања, нити друге мере и услуге за младе ЛГБТИ особе у оваквој ситуацији.²⁷⁸

²⁷⁷Упутство за припрему буџета Републике Србије за 2017. годину и пројекција за 2018. и 2019. годину је доступно на:

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2017/Uputstvo%20za%20pripremu%20budzeta%202017.pdf>.

²⁷⁸На сложеност породичне ситуације ЛГБТИ особа указано је у Стратегији превенције и заштите од дискриминације и пратећем Акционом плану, доступно на:

http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/Akcioni_plan_-_srpski.pdf.

Раширена нетолеранција младих према ЛГБТИ особама указује на потребу да се, у свим облицима и нивоима образовања, уложи додатни напор на образовању о толеранцији, недискриминацији и ненасилном друштву. И поред тога, ни у овом извештајном периоду, у Закону о основама система образовања и васпитања у Републици Србији није унета експлицитна забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета, нити су у текстове уџбеника унети садржаји којима би се на прихватљив и стручан начин обрадила сва важна питања која се односе на права ЛГБТИ популације.

Након посете Казнено-поправном заводу у Београду – Падинској Скели у циљу праћења поступања према трансродним лицима лишеним слободе, Национални механизам за превенцију тортуре сачинио је Извештај са препорукама за отклањање уочених недостатака у односу на особе другачијег родног идентитета. Управа за извршење кривичних санкција обавезала се да ће, у складу са упућеним препорукама, предузети мере у циљу унапређивања положаја особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, унапредити обуку службеника завода у оквиру наставне теме „Родна равноправност“, чији је циљ да се запослени у заводима додатно едукују у Центру за обуку и стручно оспособљавање у области стандарда и принципа једнакости и недискриминације у односу на сексуалну оријентацију и родни идентитет. Осим тога, Казнено-поправни завод у Београду – Падинској Скели обавезао се и да ће побољшати материјалне услове у објекту за смештај прекршајно кажњених лица и предузимати посебне мере заштите од дискриминације трансродних особа.

У Закону о јавном здрављу жене су препознате као осетљива друштвена група и прописано је да јавно здравље обухвата праћење и анализу здравља и здравствене заштите становништва у свим животним добима, а посебно здравља осетљивих друштвених група и утврђивање приоритета за промоцију здравља и превенцију болести, између осталог, кроз спровођење и анализу посебих истраживања о здрављу и факторима који утичу на здравље становништва и осетљивих друштвених група, са посебним освртом на жене. Даље, прописано је да јавно здравље обухвата и процену ризика, међу којима је, између осталог, посебно истакнуто насиље и злостављање и социјална искљученост.

Република Србија је прва земља ван Европске уније која је увела Индекс родне равноправности ЕУ, по моделу који је развио Европски институт за родну равноправност за земље чланице ЕУ. Индекс родне равноправности представља мерни инструмент Европске уније који мери родну равноправност кроз шест домена: знање, рад, новац, здравље, време и моћ, као и два под-домена: насиље и унакрсне неједнакости и треба да омогући праћење стања и резултате спровођења политика у области родне равноправности. Индекс родне равноправности за Републику Србију износи 40,6% у односу на резултат Индекса за земље чланице Европске уније који износи 52,9%. Такође, овај број указује да Србија заостаје у остваривању родне равноправности у односу на европске стандарде.

Утврђујући да је Републички фонд за здравствено осигурање обрачун накнада зарада трудницама вршио супротно методологији прописаној Законом о здравственом осигурању, Заштитник грађана упутио је препоруку овом органу²⁷⁹. Републички фонд за здравствено осигурање је поступајући по препоруци Заштитника грађана отклонио утврђени пропуст у раду и извршио обрачун и исплату накнаде зарада трудницама за

²⁷⁹Препорука је доступна на:

http://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=213:2016-08-12-08-07-35&catid=21:2012-12-13-11-09-16&Itemid=26.

време привремене спречености за рад, у складу са методологијом обрачуна одређеном позитивно - правним прописима.

Правилником о изменама и допунама Правилника о висини таксе за пружање услуга Републичког геодетског завода²⁸⁰ омогућено је да се услуга Републичког геодетског завода – промена имаоца права на непокретности – упис заједничке својине, или сусвојине на непокретности у корист брачних, односно ванбрачних супружника, као и упис права у корист особа са инвалидитетом, за коју се до сада плаћао пун износ таксе, изврши уз плаћање најниже таксе у износу од 300 динара. Циљ ове новине је да се, у складу са принципом родне равноправности, повећа број жена које ће се, као брачни или ванбрачни партнери уписати у катастар као сувласнице права на непокретности. На овај начин се постиже већа економска сигурност, заштита и осамостаљивање жена.

Правилником о измени и допуни Правилника о садржају и обиму права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања и о партиципацији за 2016. годину, у оквиру лечења стерилитета, омогућена су три, уместо досадашња два покушаја вантелесног оплођења код жена до навршених 40 година живота, у складу са критеријумима одговарајуће републичке стручне комисије коју образује министар надлежан за послове здравља.

Меморандуми о сарадњи локалне мреже за превенцију дискриминације и подршку ЛГБТИ особама, уз подршку организација цивилног друштва²⁸¹, потписани су у Београду, Новом Саду, Панчеву и Суботици, а планирано је њихово потписивање и у Крагујевцу, Новом Пазару и Нишу. Циљ меморандума је стварање предуслова за успешну сарадњу у спровођењу активности из Стратегије превенције и заштите од дискриминације и сталан рад на заштити и помоћи ЛГБТИ особама са искуством дискриминације у циљу обезбеђивања мултисекторске и координиране политике борбе против дискриминације, а нарочито у области превенције и едукације, заштите жртава, спречавања насиља, говора мржње и кривичног гоњења учинилаца. Потписници споразума су представници и представнице центара за социјални рад, завода за јавно здравље, тужилаштва, Националне службе за запошљавање, полиције, градске/општинске управе, омбудсмана у јединицама локалне самоуправе, канцеларија за младе, локалних организација цивилног друштва које се баве правима и унапређивањем положаја особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета.

Закон о полицији у члану посвећеном спречавању дискриминације²⁸² експлицитно забрањује дискриминацију на основу пола, рода и родног идентитета. Иако ова одредба представља напредак у односу и поступању државних органа према трансродним и трансполним особама, као вишеструко осетљивој категорији становништва изложеној честим кршењем њихових права – што је Заштитник грађана констатовао у Годишњем извештају за 2015. годину - недостатак овог законског текста је што не садржи одредбу о забрани дискриминације на основу сексуалне оријентације.

СТАТИСТИКА

У области родне равноправности, Заштитник грађана је у 2016. години разматрао 142 предмета, од чега је било 138 притужби грађана и 4 сопствене иницијативе. Број

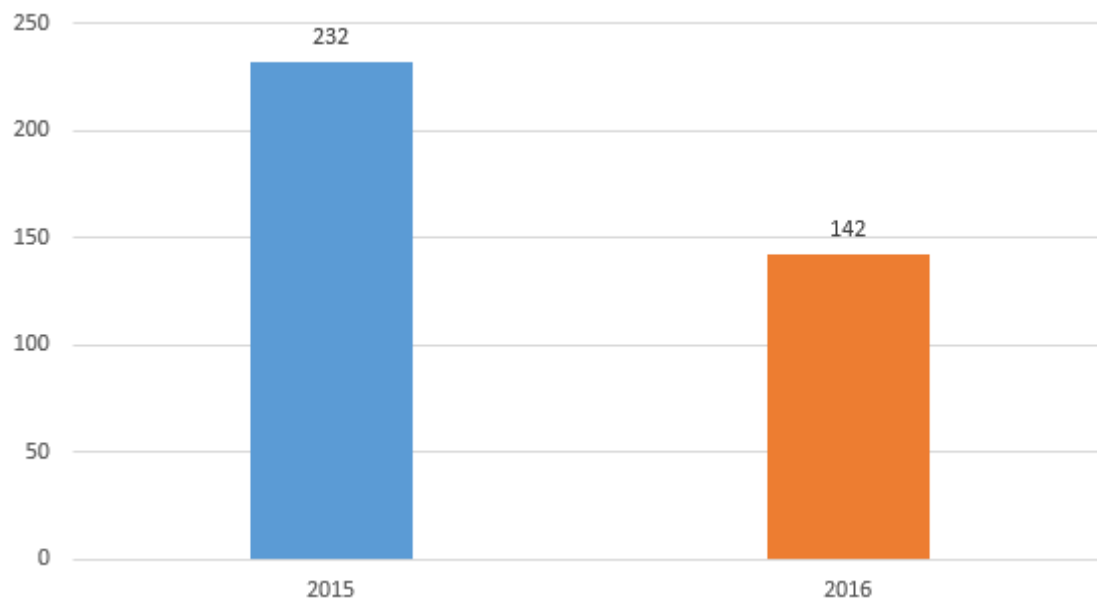
²⁸⁰ „Службени гласник РС“, број 110/16.

²⁸¹ „Лабрис“, „Атина“ и „Црта“.

²⁸² Члан 5. Закона о полицији, „Службени гласник РС“, број 6/16.

предмета у 2016. години смањен је за 38,79% у односу на 2015. годину. Предмети из области чине 2,26% укупно разматраних предмета.

Графикон 5 - Родна равноправност: број примљених предмета 2016. године у односу на 2015.



Од разматраних 142 предмета у у 2016. години, Заштитник грађана је окончао рад на 68 предмета. У 2016. години окончан је рад и на 32 предмета из ранијих година. Начини окончања предмета из 2016. године, приказани су у следећој табели.

Табела 17 - Родна равноправност: исход поступања по предметима из 2016. године

	број	процент
Одбачене притужбе	59	86,77%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	6	8,82%
Неосноване притужбе	1	1,47%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	1	1,47%
Мишљење Заштитника грађана	1	1,47%
Укупно	68	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. У **67,80%** одбачених предмета у овој области Заштитник грађана је притужиоца упутио на надлежни орган или га саветовао о расположивим правним средствима.

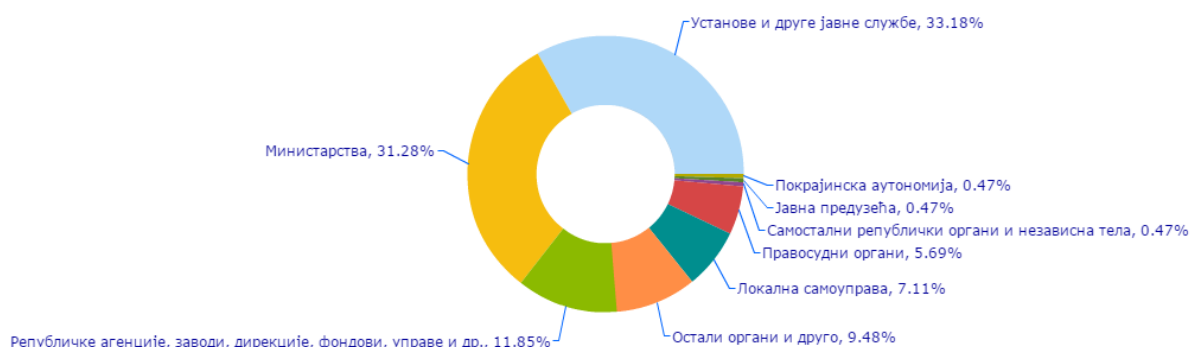
У области родне равноправности у 142 предмета указано је на 194 повреде права, чији се највећи део односи на посебна права у области родне равноправности.

Следећа табела приказује структуру посебних права у области родне равноправности у односу на 95 евидентираних повреда ових права.

Табела 18 - Посебна права у области родне равноправности, њихов број и проценат

Врста повређеног права	број	процент
Право на накнаду зараде за време одсуства због трудничког боловања, породилског одсуства и неге детета	39	41,05%
Породично насиље	36	37,89%
Права трудница и породиља	17	17,89%
Сексуално насиље	2	2,11%
Вантелесна оплодња	1	1,05%
Укупно	95	100%

Графикон 6 - Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области родне равноправности



ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Савет за родну равноправност Заштитника грађана

У претходној години су одржане четири седнице Савета за родну равноправност²⁸³, а чланови и чланице Савета су, између осталог, учествовали у обележавању међународних дана људских права и у представљању Посебног извештаја о обукама за

²⁸³ Савет за родну равноправност Заштитника грађана пружа стручну и саветодавну подршку Заштитнику грађана. Чланице и чланови савета су особе са искуством и знањем у области унапређивања положаја жена и ЛГБТИ особа, са посебним освртом на права и положај Ромкиња, жена са инвалидитетом, жена које преживљавају насиље у породици и партнерским односима, поступање са ЛГБТИ, са посебним освртом на транс особе. Чланице чланови Савета указују на проблеме осетљивих друштвених група у циљу унапређивања њиховог положаја. Савет одржава седнице једном месечно, у просторијама Заштитника грађана.

стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима.

Друге активности

Заштитник грађана је у марту 2016. године поднео УН Комитету за елиминацију дискриминације жена (CEDAW) прилог у вези са спровођењем препорука садржаних у ставу 23. а), б), ц), д), е) Закључних запажања о комбинованом Другом и трећем периодичном извештају Републике Србије која је Комитет усвојио на 55. седници (8-26. јула 2013. године), у вези са насиљем над женама.

Заменица заштитника грађана за родну равноправност Гордана Стевановић састала се са представницима Европске комисије против расизма и нетолеранције (ECRI) током посете Републици Србији, у оквиру 5. циклуса мониторинга, и дала додатне информације о положају ЛГБТИ особа, заштити њихових права, регистрованим истополним партнерствима и другим формалним облицима односа између ЛГБТИ особа, условима за приступ терапији промене пола за трансродне особе, законским процедурама за промену имена и пола трансродних особа, положају младих ЛГБТИ особа и мерама за унапређивање њиховог положаја, спречавање дискриминације и заштите њихових права.

Заштитник грађана и заменица заштитника грађана за родну равноправност су на конференцији за штампу у Медија центру у Београду представили налазе контроле рада надлежних органа у систему заштите жена од насиља у породици и партнерским односима у 12 случајева фемисида и препоруке које су поводом утврђених недостатака упућене надлежним органима.

Заменица заштитника грађана за родну равноправност Гордана Стевановић је представницима органа који су укључени у систем заштите жена од насиља у породици и партнерским односима представила Посебни извештај Заштитника грађана о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима²⁸⁴, као и утврђене недостатке у заштити жена од насиља и препоруке за њихово отклањање и превазилажење.

Заменица заштитника грађана за родну равноправност Гордана Стевановић је отворила међународну конференцију „Свеобухватни приступ борби против насиља над женама“, која је поводом обележавања 25. новембра - Међународног дана борбе против насиља према женама - одржана у Народној скупштини, у организацији Заштитника грађана и Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, а уз подршку Мисије ОЕБС у Србији.

Заменица заштитника грађана за родну равноправност Гордана Стевановић учествовала је на више округлих столова, трибина и конференција посвећених унапређивању родне равноправности, заштити жена од насиља у породици и

²⁸⁴ Извештај је доступан на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42>.

партнерским односима, као и побољшању положаја ЛГБТИ особа и других осетљивих друштвених група.²⁸⁵

Заменица заштитника грађана за родну равноправност Гордана Стевановић је са сарадницом, уз подршку Мисије ОЕБС у Србији, учествовала у студијској посети Бечу, у циљу упознавања са најбољим примерима спречавања и борбе против насиља у породици, аустријским моделом за спречавање и борбу против насиља према женама, као и са радом аустријских институција на локалном и федералном нивоу, организација цивилног друштва и међународних организација.

Помоћница Генералног секретара Стручне службе Заштитника грађана Наташа Јовић одржала је целодневну обуку здравственим радницима и сарадницима о заштити жена од насиља у породици и партнерским односима, у оквиру семинара о насиљу над женама који су у октобру 2016. године организовали Центар за промоцију здравља жена и Популациони фонд Уједињених нација (УНФПА).

У оквиру Националног механизма за превенцију тортуре спроведена су праћења положаја и остваривања права жена избеглица и тражиоца азила, посебно жена из осетљивих друштвених група, трудница, породиља, жена са инвалидитетом, старијих жена, жена које путују без пратње, које су затечене на територији Републике Србије. Праћено је поступање државних органа и њихови капацитети за обезбеђивање одговарајућих, приступачних смештајних услова, хране и гардеробе, као и ургентне здравствене, социјалне и заштите од насиља у породици и партнерским односима, сексуалног насиља и трговине људским бићима у полицијским управама, центрима за социјални рад, републичким центрима граничне полиције, центрима за азил и прихватним центрима у Бањи Ковиљачи, Лозници, Пироту, Димитровграду, Прешеву, Суботици и Кањижи.²⁸⁶

На згради Заштитника грађана, поводом обележавања Међународног дана борбе против хомофобије, бифобије и трансфобије (ИДАНО/Т), 17. маја 2016. године, развијена је застава дугиних боја, чиме је особама другачије сексуалне оријентације и родног идентитета на симболичан начин пружена подршка и указано на проблеме са којима се ове особе свакодневно суочавају.

²⁸⁵ Отварање конференције под називом „Рани развој као неограничена могућност напретка“, која је одржана у Београду, у организацији Ромског женског центра БИБИЈА уз подршку УНИЦЕФ-а; Обележавање 8. марта – Међународног дана жена на скупу у Народној скупштини, који је под слоганом „Својом снагом мењам свет“ организовала Канцеларија за људска и мањинска права у сарадњи са Одбором за људска и мањинска права и равноправност полова; Излагање на конференцији мреже „Живот без насиља“, под називом „Истанбулска конвенција – Одговорност и обавезе институција“; излагање на скупу „Доступна примарна здравствена заштита и превенција дискриминације, насиља и родне неравноправности: излагање на скупу улога локалне самоуправе“, у организацији Мреже за здравље и Мреже за родну равноправност уз подршку Сталне конференције градова и општина у Задужбини Илије Коларца у Београду; учешће на заједничкој седници Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова и Одбора за европске интеграције у Народној скупштини посвећеној разматрању положаја и права ЛГБТ особа у Републици Србији; учешће на завршном догађају „ЛГБТИ Каравана“, у организацији удружења „Егал“; учешће на догађају „Жене, вино и ткање“, који је организовала Амбасада Аустралије у Београду како би подржала женско предузетништво, у овом случају жене произвођаче вина у Србији; излагање на међународној конференцији у организацији Женске мреже за будућност Европе у Београду; додели награде „Дуга“ за допринос борби против хомофобије и трансфобије и заштити и унапређењу људских права ЛГБТ особа; излагање на округлом столу „Проговори против насиља се избори“ у организацији Ромског женског центра Бибија и Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије у оквиру кампање „16 дана активизма у борби против насиља према женама“, у Палати Србија у Београду.

²⁸⁶ Више о овоме у делу овог извештаја посвећеном правима лица лишених слободе и НПМ-у.

На овогодишњој Паради поноса, одржаној 18. септембра, учествовала је заменица заштитника грађана за родну равноправност Гордана Стевановић са сарадницама из Стручне службе Заштитника грађана, као и председница са чланицама Савета за родну равноправност Заштитника грађана. Заменица заштитника грађана Гордана Стевановић је, такође, учествовала на отварању Београдске недеље поноса 2016, у организацији удружења Београд Прајд.

Представница Стручне службе Заштитника грађана у својству посматрача учествује у раду Политичког савета Владе са институционалним телима и механизмима за спровођење Националног акционог плана (НАП) за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010-2015).

Представница Стручне службе Заштитника грађана представила је налазе Заштитника грађана на панелу „Фемицид, тренутно стање ствари“, у оквиру симпозијума „Борба против фемицида“, који је одржан у седишту ОЕБС у Бечу 25. новембра 2016. године, поводом обележавања Међународног дана борбе против насиља према женама.

Такође, представнице стручне службе учествовале су на више скупова посвећених унапређивању родне равноправности и положаја ЛГБТИ особа.²⁸⁷

У области равноправности полова и права ЛГБТИ особа настављена је успешна сарадња са организацијама цивилног друштва, међу којима су Аутономни женски центар, Виктимолошко друштво Србије, ИАН, Лабрис, Гејтен ЛГБТ, Асоцијација Дуга из Шапца, Геј Стрејт Алијанса, Београдски центар за безбедносну политику, ЈУКОМ и Бибија, као и Стална конференција градова и општина, Женски центар Ужице,

²⁸⁷ Учешће у осмомартовском маршу који су организовале Мрежа жена против насиља, Ромска женска мрежа, Жене у црном Србије и Реконструкција женски фонд, посвећеном остваривању радних права жена, социјалне правде и женске солидарности; Конференција под називом „Локалне заједнице против родно заснованог насиља према женама“ у Врњачкој Бањи, у организацији Удружења жена Пешчаник, Мрежа жена Расинског округа и Мрежа „Жене против насиља“, уз подршку Фонда Уједињених нација за елиминисање насиља према женама; учешће у жирију за доделу награде „Лепојка Чаревих“ за најбољи литерарни рад на тему жена са инвалидитетом и њихових права; излагање на Јавном часу „Жене-живот без насиља“ у згради Општине Младеновац у организацији удружења Центар за заштиту људских и мањинских права и вредности „ОКО“ из Младеновца, под покровитељством Градске општине Младеновац; учешће на Другом састанку Радне групе за израду стандардних оперативних процедура за родно засновано насиље у кризним ситуацијама, у организацији Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и канцеларије Популационог фонда Уједињених нација (UNFPA) у Републици Србији, у циљу рада на прилагођавању прве радне верзије стандардних оперативних процедура за родно засновано насиље и давање коментара на радну верзију овог документа; излагање на округлом столу „Бити ЛГБТИ особа у Србији: Смањење неједнакости и искључивања и борба против хомофобије и трансфобије са којом се суочавају ЛГБТИ особе“; учешће на представљању Нацрта НАП-а за примену Резолуције СБ УН 1325 - Жене, мир и безбедност (2016 – 2020) у Народној скупштини у Београду; додели награде „Дуга“ за допринос борби против хомофобије и трансфобије и заштити и унапређењу људских права ЛГБТ особа учешће на регионалној конференцији „Заштита жртава трговине људима – приступ заснован на правима жртава у пракси“ у Народној скупштини Србије у Београду, у организацији удружења АСТРА, у партнерству са организацијама Међународни форум солидарности EMMAUS из Босне и Херцеговине, Центар за женска права из Црне Горе, Отворена порта – La Strada из Македоније и La strada international из Холандије; излагање на конференцији „Јавне политике за равноправност ЛГБТИ особа у Босни и Херцеговини“, у организацији Гендер центра - Центар за једнакост и равноправност полова Владе Републике Српске и организације Сарајевски отворени центар, уз подршку Агенције за равноправност полова и Центер центра Федерације БиХ; учешће на тренингу на тему „Родно осетљиве политике радних миграција“, у организацији Канцеларије за демократске институције и људска права ОЕБС (OSCE/ODIHR), у сарадњи са Мисијом ОЕБС у Србији.

удружење Пешчаник из Крушевца, Академија женског лидерства, Група 484, Женски простор Ниш, удружење Освит из Ниша, Одбор за људска права Врање/СОС телефон Врање и удружење Генератор из Врања.

Пројекат „Унапређење сексуалног и репродуктивног здравља жена Ромкиња“

У оквиру пројекта „Унапређење сексуалног и репродуктивног здравља жена Ромкиња“, који Заштитник грађана спроводи у сарадњи са женском Ромском организацијом „Бибија“ уз подршку УНФПА, у периоду од јула до средине октобра 2016. године, обављене су посете 11 ромских насеља (по једно насеље у Врању, Нишу, Новом Бечеју, два насеља у Пироту, шест насеља у Београду) и обављен је разговор, у форми фокус група са 112 Ромкиња. У истом периоду одржани су састанци у Врању, Нишу, Новом Бечеју и Пироту са представницима органа јединица локалне самоуправе и здравствених установа, као и са заштитницима права осигураника, саветницима за права пацијената и представницама ромских женских организација. У октобру 2016. године одржан је састанак у седишту Заштитника грађана са представницима градских општина на чијој територији се налазе неформална ромска насеља која је Заштитник грађана у оквиру пројекта, у циљу прикупљања информација посетио, и здравствених установа са територије града Београда, као и са осам ромских здравствених медијаторки са територије целе Србије. У новембру 2016. године одржан је састанак са представницима Министарства здравља. У циљу прикупљања релевантних информација организовани су састанци са представницима 12 здравствених установа, од тога шест представника домова здравља и девет представника болница/клиничких центара; са 10 заштитника права осигураника, са два саветника за права пацијената; са 30 представница организација цивилног друштва.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Неодговарајуће и неблаговремене мере надлежних органа у случају пријаве насиља

Покојну А.А. убио је супруг, а убиство је било последњи од бројних аката насиља које је над супругом вршио. Бројних пријаве насиља према А.А, која је била оштећеног вида и особа са менталним тешкоћама, полицији су упућивали грађани, здравствене установе и орган старатељства. Полиција није предузимала мере из своје надлежности, чак и када су полицијски службеници утврдили да жртва има „видне повреде у пределу главе“. Као разлог за то, полиција је навела да „патрола није могла да установи околности под којима је жртва задобила повреде, јер је слепа и психички оболела, па самим тим и не може да указује на то ко је повређује“. О пријавама насиља полиција није извештавала Центар за социјални рад. Међутим, тај орган је имао информације о насиљу над женом, али поводом њих није предузео ниједну меру или активност, изузев што је у једном случају обавестио полицију о примљеним информацијама. Оцењујући стручни рад Центра за социјални рад, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је констатовао да је „изостала благовремена, целовита и континуирана интервенција органа старатељства“, да је „процена органа старатељства била заснована искључиво на исказима починиоца насиља и жртве насиља као и на непонављању обавештења полиције у одређеном временском периоду“, да је орган старатељства „потпуно занемарио своју улогу дефинисану у оквиру Посебног протокола о поступању центара за социјални рад - органа старатељства у случајевима насиља у породици и женама у партнерским односима“.

Овај случај један је од 12 случајева феминицида поводом којих је Заштитник грађана водио поступак контроле и утврдио бројне и истоврсне порпуге органа старатељства. Исти су пропусти утврђени и у поступцима контроле у више десетина случајева насиља над женама у породици и партнерским односима у којима су жене преживеле. Заштитник грађана упутио је 104 препоруке надлежним органима, а охрабрују активности које су до сада спроведене и за наредни период најављене.

Културни центар Крушевац одбио закуп простора ЛГБТИ удружењу

Удружење грађана „Егал“ организовало је више трибина по градовима Србије под називом „Нико није слободан док сви нисмо слободни“, у оквиру пројекта „ЛГБТ Караван“. Једина установа која је одбила да овом удружењу обезбеди простор за одржавање ове манифестације, чији је циљ подизање свести о положају ЛГБТИ особа у нашем друштву, био је Културни центар у Крушевцу. Ова установа одбила је молбу удружења за закуп простора без икаквог образложења, а директор Установе се, у непосредном надзору који је извршио Заштитник грађана, изјаснио „да је његово дискреционо овлашћење коме ће да изда простор и да своју одлуку не мора да образлаже“. Овакав однос установе према грађанима пример је лоше управе, а у овом случају има и додатну тежину, имајући у виду стереотипе, предрасуде и дискриминацију ЛГБТИ особа у чијем сузбијању значајну улогу управо имају установе културе. Поступак контроле законитости и правилности рада у току.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да усвоји Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2016-2020).
2. **Влада треба** да усвоји Националну стратегију за спречавање и сузбијање насиља у породици и партнерским односима, за наредни период.
3. **Влада треба да предложи**, а Народна скупштина усвоји закон којим се уређује пружање бесплатне правне помоћи, при чему ће као категорије корисника имати у виду особе у осетљивом положају, а посебно жене, децу, ЛГБТИ особе и жртве насиља и трговине људима.
4. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди обуке за запослене у образовно васпитним установама у циљу сензибилизације према ЛГБТИ особама.
5. **Влада** треба да обезбеди пуно остваривање и заштиту права ЛГБТИ особа, а посебно заштиту физичког и психичког интегритета.
6. **Влада** треба да континуирано спроводи мере и активности посвећене подизању свести јавности о родној равноправности и мере за унапређивање положаја жена.
7. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји закон о родној равноправности, који ће обезбедити укључивање родне перспективе у све области друштва, поштовање међународних стандарда родне равноправности и принципа једнаких могућности и који ће прописати посебне мере за остваривање принципа родне равноправности, укључујући и мере ради заштите од родно заснованог насиља.

8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди право на накнаду зараде за време трудничког боловања, породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета женама пољопривредницама, које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове.
9. **Влада, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде континуирано спровођење мера и активности посвећених подизању свести јавности о неопходности поштовања права ЛГБТИ особа.
10. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља, правосудни органи, органи јединица територијалне аутономије и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасније мере заштите жена од насиља у породици и партнерским односима и одговарајуће обуке запослених о заштити жена од насиља у породици и партнерским односима и садржају и примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, у складу са препорукама Заштитника грађана.
11. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва, обезбеди оснивање сервиса подршке за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице одбациле, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету.
12. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предложи измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања како би се прописала експлицитна забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.
13. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални просветни савет** треба да у наставне планове и програме основних и средњих школа и у текстове уџбеника, уведу садржаје којима ће на прихватљив, али стручан начин обрадити сва важна питања која се односе на права ЛГБТИ популације.
14. **Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да припреме предлог прописа којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета.
15. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у поступку надзора у јединицама локалне самоуправе налаже формирање сталних радних тела или запосленог за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности у складу са Законом о равноправности полова.
16. **Министарство здравља и Републички фонд за здравствено осигурање** треба да предузму мере како би се свим женама обезбедила приступачност здравствених услуга на свим нивоима здравствене заштите.
17. **Министарство државне управе и локалне самоуправе и Републички секретаријат за законодавство** треба да предложи мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката.

18. **Влада** треба да обезбеди поступање по препорукама упућеним Посебним извештајем о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима.
19. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји измене и допуне Кривичног законика којима ће у свим кривичним делима чији је циљ кажњавање и спречавање расизма и нетолеранције инкриминисати радњу извршења ових кривичних дела и на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.
20. **Министарство унутрашњих послова** треба да припреми допуну Закона о полицији којом ће се увести изричита забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације.
21. **Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** треба да делотворно и благовремено прате рад медија и предузимају мере у случајевима кршења медијских прописа.

3.4. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ПРАВА СТАРИЈИХ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о допуни Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.²⁸⁸
2. Донет је Закон о спорту.²⁸⁹
3. Донета је Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити.²⁹⁰
4. Донет Правилник о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања.²⁹¹
5. Донета Уредба о националном програму за унапређење развоја у раном детињству.²⁹²

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Указивања Заштитника грађана из претходних извештајних периода о немогућности особа са инвалидитетом да користе одговарајући печат приликом потписивања, коначно су уважена усвајањем Закона о допуни Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.
2. Заштитник грађана упутио је Мишљење Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања на Предлог стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у којем је указао на потребу израде посебних стратегија, као и успостављање механизма праћења и евалуације резултата њиховог спровођења.
3. Поступајући по препорукама Заштитника грађана којом је управама свих градова у Србији у којима постоји јавни превоз, указано на потребу да превозницима упуте обавештење, а кориснике јавног превоза, на одговарајући начин, информишу о правима особа са инвалидитетом на кретање уз помоћ пса водича у возилима јавног превоза, градови Београд, Јагодина Суботица, Чачак, Ниш, Нови Сад, Панчево и Пожаревац обезбедили су особама са инвалидитетом који се крећу уз помоћ пса водича несметано коришћење јавног превоза.
4. Заштитник грађана је организовањем округлог стола на тему „Кључни изазови у остварењу права особа са аутизмом“ допринео успостављању сарадње свих надлежних институција у циљу обезбеђења ефикасније подршке овој популацији и њиховим породицама, као и успостављању првог регистра деце са сметњама у развоју.
5. Апели Заштитника грађана у оквиру промоције Мапе приступачности, допринели су да јединице локалне самоуправе, градови, установе и јавна предузећа учине Мапу доступном широком кругу грађана.

²⁸⁸ „Службени гласник РС“, број 13/16.

²⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 10/16.

²⁹⁰ „Службени гласник РС“, број 18/16.

²⁹¹ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

²⁹² „Службени гласник РС“, број 22/16.

6. Заштитник грађана је у 2016. години у овој области примио 236 предмета у којима су подносиоци указивали на 264 повреде права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 278 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 41 поступка који је вођен, 5 (12,20%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 1 препоруку, која је и даље у року за поступање. На основу броја утврђених (5) и отклоњених (5) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

Мањкавости на државном нивоу

1. И даље не постоји јасна одлука и план спровођења процеса „деинституционализације“, због чега се она спроводи спорадично без јасне слике алтернативних решења за неопходну подршку особама са инвалидитетом и старијим.
2. Није развијен финансијско одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијим.
3. Неусаглашеност подзаконских аката има за последицу правну неизвесност код грађана, за које утврђена неспособност за рад, да ће стећи право на инвалидску пензију.
4. Недовољно је развијена приступачност објеката јавне намене особама са инвалидитетом, због чега је и остваривање загарантованих права отежано или онемогућено.
5. И даље је присутна јако велика незапосленост особа са инвалидитетом.
6. Старији грађани се суочавају са тешким материјалним положајем и nedовољно ефикасним системом подршке.
7. Није успостављен примерен и делотворан механизам подршке и помоћи и услуга родитељима који се непосредно старају о деци са сметњама у развоју, инвалидитетом или тешко болесној деци чија стања захтевају сталну бригу, негу и помоћ.²⁹³
8. Није довољно развијен одговарајући систем додатне подршке у образовању деце којој је она потребна, а постојеће услуге подршке не пружају се у довољној мери.²⁹⁴
9. Недовољан број запослених у установама социјалне заштите отежава рад установа и остваривање права и услуга из области социјалне заштите.²⁹⁵
10. Запосленима у социјалној заштити није обезбеђен адекватан број и разноврсност обука које доприносе јачању њихових стручних капацитета.²⁹⁶
11. Деци и младима са сметњама у развоју и са инвалидитетом не стоје на располагању одговарајуће услуге и мере подршке у образовању.
12. Нису довољно развијене услуге подршке у образовању засноване на општим принципима и циљевима инклузивног образовања и социјалног укључивања, које доприносе побољшању услова школовања деце и младих са сметњама у развоју и са

²⁹³ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

²⁹⁴ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

²⁹⁵ Више у делу овог извештаја посвећеном ресору социјалне заштите.

²⁹⁶ Више у делу овог извештаја посвећеном ресору социјалне заштите.

инвалидитетом и једнаким могућности за укључивање у друштвене и животне токове.

13. Министарство надлежно за послове образовања није, када је уочило проблеме у пракси и примени прописа по питању ангажовања педагошких асистената, ефикасно предузело активности на измени прописа ради прецизнијег и потпунијег уређења положаја и ангажовања педагошких асистената у образовном систему.
14. Министарство надлежно за послове образовања није предузело све потребне активности, у сарадњи са осталим надлежним министарствима, на измени прописа који регулишу рад интерресорних комисија ради превазилажења уочених проблема у пракси у њиховом функционисању попут њиховог финансирања, необавезујућих мишљења и механизма надзора над радом.
15. Стручни сарадници (педагози, психолози, логопеди, социјални радник и др.) нису ангажовани у довољном броју у установама образовања у складу са реалним и конкретним потребама установа које образују и васпитају децу/ученике којима је неопходна додатна подршка.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Републички фонд за пензисјко и инвалидско осигурање** унапреде и ускладе подзаконске акте и поступање по њима у поступку остваривања права на инвалидску пензију, запошљавање и рехабилитацију особа са инвалидитетом;
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти, обезбеди финансијски одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијима у локалним заједницама;
 - да **јединице локалне самоуправе** развијају системе подршке особама са инвалидитетом и старијима у локалним заједницама.
 - да **Народна скупштина** размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана.²⁹⁷
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** обезбеди (поново) успостављање и увођење нових услуга за децу са сметњама у развоју.²⁹⁸
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** обезбеди редовне едукације у установама образовања и васпитања и размену добре праксе, ради повећавања осетљивости запослених у установама према деци са сметњама у развоју и усвајању практичних вештина и знања у раду са њима;²⁹⁹

²⁹⁷ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

²⁹⁸ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

²⁹⁹ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

- да **Влада** обезбеди поново успостављање услуга социјалне заштите које су укинуте мерама штедње, а мере економске политике планира и предузима на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права социјално угрожених грађана.³⁰⁰
- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** обезбеди да решења о правима из области социјалне заштите буду јасна, потпуно и аргументовано образложена, странкама разумљива и да садрже све законом предвиђене елементе.³⁰¹
- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републички завод за социјалну заштиту** обезбеде различите облике обука и стручног усавршавања за запослене.³⁰²

2. Влада није донела јасну одлуку и план трансформације резиденцијалних и психијатријских установа, односно план „деинституционализације“ у Републици Србији.

Образложење

Заштитник грађана је још 2011. године указивао на проблеме са којима се сусрећу особе са инвалидитетом због немогућности коришћења одговарајућег печата приликом потписивања докумената. Заштитник грађана је, користећи своја посредничка овлашћења, тада позвао Народну банку Србије и Удружење пословних банака Србије да, у циљу потпуног остваривања права особа са инвалидитетом, заједнички пронађу решења за превазилажење уочених проблема. Доношењем Закона о допуни Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом особама са инвалидитетом које имају трајне последице телесног или сензорног оштећења или болести, омогућено је потписивање исправа уз помоћ печата који садржи податке о личном идентитету или уз помоћ печата са угравираним потписом (факсимил) пред органима јавне власти, правним и физичким лицима. Такође, усвојеним Законом предвиђене су новчане казне за органе јавне власти и лица која особама са инвалидитетом онемогуће коришћење овог права.

Доношењем Закона о спорту, уведена је обавеза Републике Србије, аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе и организација у области спорта да нарочито предузимају активности на повећању особа са инвалидитетом у спортским активностима, и давање равноправног значаја особама са инвалидитетом у спорту, чиме је знатно унапређен је положај особа са инвалидитетом у спорту

Донета Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити, треба да допринесе уређивању стања у области пружања услуга социјалне заштите међу јединицама локалне самоуправе и ефикаснијем планирању и пружању истих корисницима којима су потребне. Наиме, овим подзаконским актом прецизно се утврђује висина наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуми за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуми за учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Доношењем Уредбе о националном програму за унапређење развоја у раном детињству утврђен је Национални програм за унапређење развоја у раном детињству

³⁰⁰ Више у делу овог извештаја посвећеном ресору социјалне заштите.

³⁰¹ Више у делу овог извештаја посвећеном ресору социјалне заштите.

³⁰² Више у делу овог извештаја посвећеном ресору социјалне заштите.

којим се обухватају активности на промоцији, заштити и унапређењу раног развоја детета у првим годинама живота. Иако учинак овог акта за сада није могуће оценити, Заштитник грађана доношење истог сматра врло значајним, с обзиром да прве године живота имају изузетан значај за целокупни физички, психомоторички, психосоцијални, развој детета и да су рана превенција и рана интервенција од огромног значаја за ниво постигнућа одраслом добу. У том смислу доношење овог акта, који препознаје и битност синергијских активности система здравствене и социјалне заштите и система образовања, представља добру полазну основу за даљи развој у овој области.

Иако је Комитет за права особа са инвалидитетом УН у својим Закључним запажањима о Иницијалном извештају о Србији изразио забринутост што не постоји механизам за координацију, како је назначено у члану 33. ставу 1. Конвенције, и упутио препоруку Републици Србији да обезбеди да независне организације особа са инвалидитетом буду системски укључене у процесе надзора над спровођењем Конвенције и да им се обезбеди ефикасна буџетска подршка за ову намену, то није учињено, на шта је Заштитник грађана више пута указивао.

У овом извештајном периоду припремљен је Предлог стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период до 2020. године. Заштитник грађана је, након присуствовања јавној расправи и разматрања Предлога стратегије, упутио Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Мишљење у коме је истакао да налази да Предлог стратегије представља добру основу за даље унапређење положаја особа са инвалидитетом, али и да садржи одређене мањкавости. Заштитник грађана је поздравио чињеницу да он по форми прати Европску стратегију за особе са инвалидитетом 2010-2020 – Европа без баријера. Заштитник грађана је указао да једна од кључних активности у претходној стратегији - успостављање регистра особа са инвалидитетом - није до сада извршена, док таква активност у Предлогу нове стратегије и акционом плану није ни планирана. Подаци о особама са инвалидитетом, њиховом броју, пребивалишту и врсти инвалидитета кључни су за планирање политике унапређења положаја ове групе грађана, те је због непостојања овакве базе података, немогуће креирање овакве политике и спровођење система подршке. Уколико не постоје овакви подаци, није могуће спровести ни политику образовања и усклађивања истог са тржиштем рада, како је планирано Предлогом стратегије. Такође, ни процес деинституционализације који претпоставља успостављање разних врста сервиса подршке и израду посебних планова измештања, није могуће спровести без релевантних података о пребивалишту особа са инвалидитетом, њиховој старости, полу врсти инвалидитета и сл. У том смислу, Заштитник грађана је позвао ресорно министарство да се као једна од првих активности у овом Предлогу стратегије предвиди успостављање регистра особа са инвалидитетом на локалном и националном нивоу. Заштитник грађана је у свом Мишљењу још указао и на потребу успостављања адекватног механизма праћења и евалуације резултата спровођења ове Стратегије, али и Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом. Поред тога, указано је на непостојање анализе стања у појединачним областима, праћене описом слабости, могућности и претњи остварењу планираних циљева, као и јасно одређени износи средстава и рокови за њихово спровођење. Такође, недостаје план како да се те претње избегну или умање приликом израде овог акта. Коначно, Заштитник грађана указао је на то да Предлогом стратегије није предвиђена спољна евалуација њеног спровођења.

Иако је донет Закон о кретању уз помоћ пса водича³⁰³, особе са инвалидитетом које се крећу уз помоћ пса водича су се, у претходном периоду, у возилима јавног превоза суочавале са низом потешкоћа у остваривању овог права. Заштитник грађана је због тога упутио препоруку Градској управи града Београда, али и управама свих градова у Србији у којима постоји јавни превоз, да свим превозницима упуте обавештење, а кориснике јавног превоза, на одговарајући начин, информишу о правима особа са инвалидитетом на кретање уз помоћ пса водича у возилима јавног превоза. Поступајући по овој препоруци, градови Београд, Јагодина, Суботица, Чачак, Ниш, Нови Сад, Панчево и Пожаревац су својим дописима обавестили Заштитника грађана о предузетим мерама, као и да се након тога превоз особа са инвалидитетом које се крећу уз помоћ пса водича у возилима јавног превоза одвија несметано.

Промоција „Мапе приступачности“ коју је Заштитник грађана израдио у сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности настављена је и током овог извештајног периода, тако што је свим градовима и општинама у Републици Србији упућен позив да, ради лакшег и бржег информисања грађана о приступачности објеката јавне намене, а самим тим и ефикаснијег остваривања њихових права, поставе Мапу приступачности на своје интернет презентације, као и да позову установе и јавна предузећа чији су основачи да учине исто. Велики број градова, општина, јавних предузећа и установа поступио је по овом допису Заштитника грађана и поставио Мапу приступачности на своје интернет презентације, али и доставио нове податке о приступачним јавним објектима како би Мапа била ажурирана. Заштитник грађана је на тај начин желео да подстакне органе и установе да се решавању овог значајног проблема посвете у што већој мери, као и да укључи локалне самоуправе, невладине организације, али и грађане да учествују у прикупљању што већег броја података за интерактивну Мапу приступачности, како би особама са инвалидитетом био омогућен благовремени и лак увид у приступачност објеката и институција у које намеравају да иду.

Заштитнику грађана су се обраћали родитељи особа са аутизмом наводећи да су надлежним органима указивали на тежак положај особа са аутизмом у Србији, али да на нису добили конкретне одговоре. Заштитник грађана је, имајући у виду специфичност положаја ове групе грађана, као и чињеницу да исти није довољно препознат, односно да се њихови проблеми не решавају на адекватан начин, организовао скуп на тему „Кључни изазови у остварењу права особа са аутизмом“, којем су присуствовали представници надлежних министарстава, органа локалне самоуправе, установа социјалне и здравствене заштите, као и представници цивилног сектора. На скупу је, поред указивања на проблеме са којима се сусрећу особе са аутизмом и њихове породице, истакнуто да би Србија до краја 2017. године требало да добије први регистар деце са сметњама у развоју, те да боља евиденција треба да омогући ефикаснију подршку тој популацији и њиховим породицама. На скупу је напоменуто и да ће држава у наредном периоду понудити системска решења, као и да постоји могућност да нека од постојећих здравствених установа буде проглашена за референтну установу за аутизам. На овај начин, Заштитник грађана је отворио „канале комуникације“ између грађана и надлежних органа, због чега ће и даље наставити да организује овакве скупове.

Заштитник грађана је са Сталном конференцијом градова и општина и Тимом за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије потписао Споразум о сарадњи, са циљем унапређења положаја особа са инвалидитетом и других

³⁰³ „Службени гласник РС“, број 29/15.

осетљивих група становништва у Републици Србији и остваривање међусобне сарадње у циљу утврђивања стања у области приступачности и узрока због којих је се, у пуној мери, не примењују прописи који гарантују права на приступачност јавних објеката, служби и услуга особама са инвалидитетом. Такође, овим споразумом предвиђено је формирање Комисије за доделу награда јединици локалне самоуправе која је, у претходној календарској години, највише допринела развоју свих облика приступачности на својој територији као и заједничко промовисање примера добре праксе када је приступачност у питању. Склапањем овог споразума на Међународни дан људских права, потписници су желели да скрену пажњу јавности на неповољан положај особа са инвалидитетом у Републици Србији, које чине осам одсто укупног становништва. Услед ограниченог приступа образовању, тржишту рада и услугама, ова рањива група налази се под израженим ризиком од сиромаштва и социјалне искључености. Упркос солидном законодавном и стратешком оквиру, као и бројним иницијативама јавног и цивилног сектора, особе са инвалидитетом се у обављању свакодневних активности суочавају са препрекама приликом кретања, коришћења превоза, као и остваривања права на информисање и комуникацију. Пројектовање објеката и услуга водећи рачуна о стандардима приступачности чини те објекте и услуге безбеднијим и удобнијим за коришћење, не само за особе са инвалидитетом него и за све грађане ове државе.

Старије особе, као нарочито рањива група, изложене су вишеструким повредама њихових права, почев од остваривања права из области пензијског осигурања, смањења пензија, неуплаћених доприноса послодаваца пензионом фонду, до права из области социјалне и здравствене заштите. Економска криза и наставак штедње на свим нивоима, и иначе тежак положај ових лица, чине још тежим. Као последица штедње дошло је до укидања или смањења појединих услуга и сервиса подршке старијим грађанима, што због економске незаштићености ове категорије становништва утиче и на отежано остваривање или неостваривање и осталих њихових права. Недостатак материјалних средстава доводи до тога да не могу себи да обезбеде неопходне лекове, храну и остале елементарне животне потребе, а надлежни органи и установе, уместо да им обезбеде социјалну сигурност када су у животној доби која им не даје могућност да и даље привређују, супротно томе, кроз систем мера штедње додатно отежавају њихов положај. Положај старијих посебно је отежан доношењем Закона о привременом уређивању начина исплате пензија³⁰⁴, на основу кога су пензије умањене, али и тиме што им није омогућено да користе уставну могућност изјављивања жалбе у случају сумње у правилност ново утврђеног износа пензије, а на шта је Заштитник грађана више пута указивао.³⁰⁵ Такође, и даље је изузетно распрострањена ситуација да се по захтевима грађана за остваривање права на пензију не поступа благовремено и ефикасно, те се дешава да појединци и не дочекају да постану корисници овог законом прописаног права. Због оваквог поступања стиче се утисак да је намера и интерес надлежних органа да се што мање средстава из буџета издвоји за остваривање пензије, као стеченог права ове посебно рањиве групи, која је као таква, очигледно недовољно препозната.

Велики број старијих особа изложен је и неком облику насиља и дискриминације. Посебно су у незавидном положају старији житељи села у неразвијеним општинама. Њихове породице често нису у могућности, најчешће због лоше материјалне ситуације, да им се довољно посвете, док је, с друге стране, присутан изостанак одговарајуће помоћи и подршке од стране државе. Посебно је потребна већа и лакша приступачност здравствених услуга и услуга подршке и помоћи на локалном нивоу. Средовечни људи

³⁰⁴ „Службени гласник РС“, бр. 116/14 и 99/16.

³⁰⁵ Више у делу овог извештаја посвећеном социјалној заштити и пензијском и инвалидском осигурању.

постају „стари“ за послодавце већ после 45 године живота и бивају изложени чешћем отпуштању, отежаном запошљавању и другим облицима дискриминације у области рада. Остали проблеми старијих су и лоша информисаност, лоше стамбено збрињавање, лош здравствени статус старијих, посебно угрожено ментално здравље због депресије и деменције, лоша медијска слика и, пре свега, сиромаштво.

Упркос политици инклузивног образовања деце са сметњама у развоју и деце са инвалидитетом, која је прокламована Законом о основама система образовања и васпитања, у пракси је стање неповољно и не спроводи се у складу са постављеним принципима и циљевима. Препреке су свуда присутне, како физичке препреке деци и младима у колицима и тешко покретнима, тако и препреке које се огледају у непостојању довољно стручног, обученог и мотивисаног наставног особља и недовољно ангажованих стручних сарадника. Заштитник грађана је још 2010. године упутио препоруку Министарству просвете о потреби измене подзаконске регулативе којом се дефинишу мерила за утврђивање цене услуга у основним и средњим школама како би се предвидео већи број стручног кадра. Још увек није измењена ова подзаконска регулатива у правцу који се тиче обезбеђивања довољног броја стручних сарадника који су неопходни као помоћ и подршка наставном особљу у раду, а што је један од чинилаца који су утицали на лоше и споро спровођење инклузивног образовања деце и ученика са сметњама у развоју и са инвалидитетом. Законом није прецизно и јасно уређен правни оквир за механизам контроле спровођења процеса инклузије, док је број просветних саветника који, поред осталих послова, треба да прате и квалитет стручног рада установа у спровођењу инклузивног образовања, недовољан. Посебан проблем у овој области чини и то што педагошки асистенти, који су неопходни за подршку у образовању деци и ученицима са сметњама у развоју и са инвалидитетом, скоро и да не постоје, иако интерресорне комисије у својим мишљењима наводе да је у одређеним случајевима неопходно ангажовања педагошког асистената као облика подршке детету/ученику у образовању. Међутим, школе током 2016. године нису добијале сагласност од министарства надлежног за послове образовања за ангажовање педагошких асистената иако им прописи омогућују право на овај вид подршке. У протеклих неколико година у пракси су се уочили и проблеми у раду и функционисању интерресорних комисија чије се последице рефлектују на остваривање и пружање додатне подршке у образовању. Подсећамо да је Заштитник грађана још 2012. године упутио надлежним министарствима мишљење са препорукама ради јединственог начина уређења правила рада ових комисија на начин који гарантује благовременост, ефикасност, законитост, стручност и континуитет у поступцима процене потреба детета и праћења ефеката предложених мера додатне подршке.

Иако је у извештајима из претходних година Заштитник грађана указивао да не постоји јасна одлука и план спровођења процеса „деинституционализације“, стање у овој области је и даље непромењено.

Деинституционализација која представља процес обезбеђења услова максималног укључивања особа са инвалидитетом у заједницу и у све друштвене активности и даље нема јасан правац развоја. Најчешће се погрешно тумачи као затварање социјалних установа и забрана смештаја нових корисника, без синхронизованих активности на планирању и успостављању довољног броја и адекватних сервиса подршке у заједници, како особама са инвалидитетом тако и њиховим породицима, као и неких других услова који би породицама деце или одраслих са инвалидитетом омогућили да несметано воде бригу о својим најближим а да им егзистенција не буде угрожена. У том смислу и даље је политика деинституционализације пре свега декларативна без јасне

слике и јасног плана шта је све неопходно обезбедити и урадити и који су све ресурси и активности неопходни, у овом деликатном и дуготрајном процесу, који тражи тесну мулти секторску сарадњу и што бољу координацију свих актера у процесу.

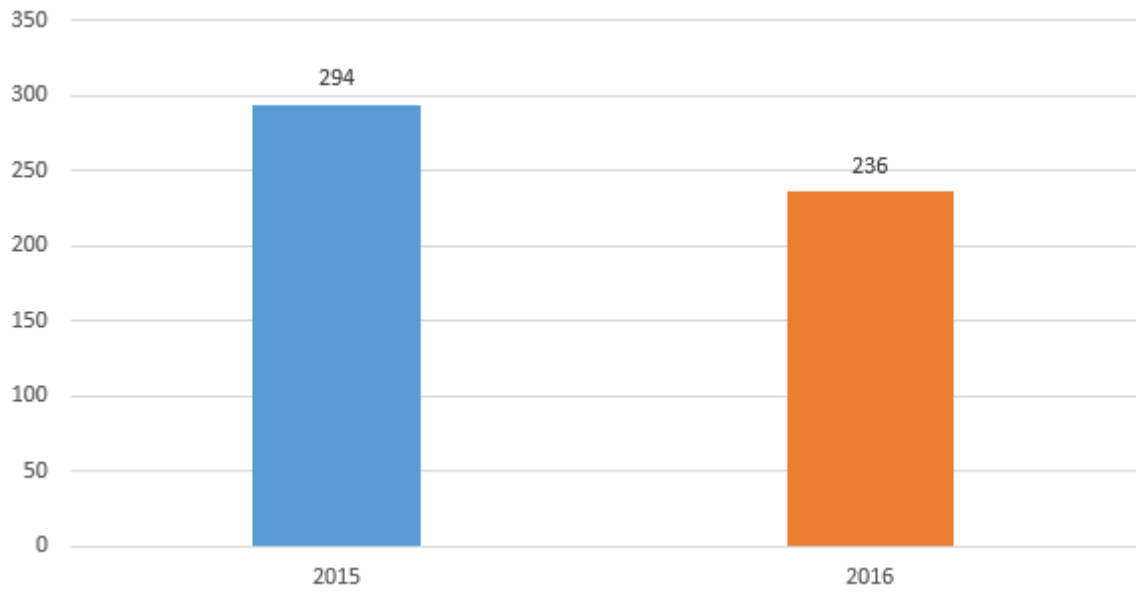
На основу извештаја Заштитник грађана који обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре може се закључити да се активности на „деинституционализацији“ у великом броју посећених установа спроводе спорадично и да у њему процентуално учествује веома мали број корисника установа. Тамо где се оне и спроводе засниване су на ентузијазму и залагању појединаца, односно запослених и управника појединих институција, уместо да буду део системског и плански успостављеног процеса. Мере штедне и доношење прописа којима се уводи забрана запошљавања у јавном сектору, додатно отежавају овај процес и неке од активности и често су узрок и додатном смањењу остваривања права особа са инвалидитетом, на шта је Заштитник грађана у више наврата и указивао. Наиме, у највећем броју посећених установа постоји недостатак стручног кадра свих профила, што свакако утиче на квалитеније и потпуније пружање услуга подршке већем броју корисника. Такође сервис подршке у локалним заједницама који су једна од алтернатива смештању у установе нису у довољној мери развијени и најчешће су пројектно финансирани без стабилног трајног система финансирања. Њихово планирање није синхронизовано, ни са плановима размештања корисника из установа, нити са постојећим потребама локалног становништва, јер евиденције о броју особа са инвалидитетом и врсти инвалидитета не постоје, а врло често и кад постоје потребе, финансијски и други неопходни ресурси за већи број и различите врсте услуга нису обезбеђена. Оваква ситуација чини спровођење овог процеса отежаним, чак и тамо где постоји воља да се он ефективно спроводи. Необезбеђивање материјалних средстава за остваривање потреба корисника као и за зараде запослених који би пружали додатне услуге подршке корисницима који су измештени из установа, сасвим сигурно у значајној мери, овај процес чини немогућим или бар неадекватним.

Током посета установама социјалне заштите примећени су и неадекватни услови смештаја корисника, недовољна укљученост у организоване физичке и друге слободне активности, неуједначеност доступности програма за социјалну и психолошку рехабилитацију, непостојање довољно расположивих помагала, недовољна информисаност корисника о њиховим правима, недовољна укљученост у организоване физичке и друге слободне активности. Такође, приликом посете овим установама, утврђене су и извесне повреде права на здравствену заштиту, права на приватност, права на кретање, затим неправилности приликом примене физичког спутавања – фиксације, нередован приступ корисника одговарајуће опремљеним просторијама за рекреацију као и отвореном простору и свежем ваздуху, итд Ради отклањања уочених недостатака и пропуста, Заштитник грађана је органима и установама упутио препоруке за њихово отклањање по којима је делимично поступљено.

СТАТИСТИКА

У области права особа са инвалидитетом и старијих, Заштитник грађана је у 2016. години разматрао 236 предмета, од чега је било 235 притужби грађана и 1 сопствена иницијатива. Број предмета у 2016. години смањен је за 19,73% у односу на 2015. годину. Предмети из ове области чине 3,76% укупно разматраних предмета.

Графикон 7 - Права особа са инвалидитетом и старијих: број примљених предмета 2016. године у односу на 2015.



Од разматраних 236 предмета у у 2016. години, Заштитник грађана је окончао рад на 132 предмета. У 2016. години окончан је рад и на 146 предмета из ранијих година. Начини окончања предмета из 2016. године, приказани су у следећој табели.

Табела 19 - Права особа са инвалидитетом и старијих: исход поступања по предметима из 2016. године

	број	%
Одбачене притужбе	93	70,45%
Неосноване притужбе	28	21,21%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	5	3,78%
Одустанак притужиоца	4	3,03%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	1	0,75%
Мишљење Заштитника грађана	1	0,75%
Укупно	132	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. У **77,42%** одбачених предмета у овој области Заштитник грађана је притужиоца упутио на надлежни орган или га саветовао о расположивим правним средствима.

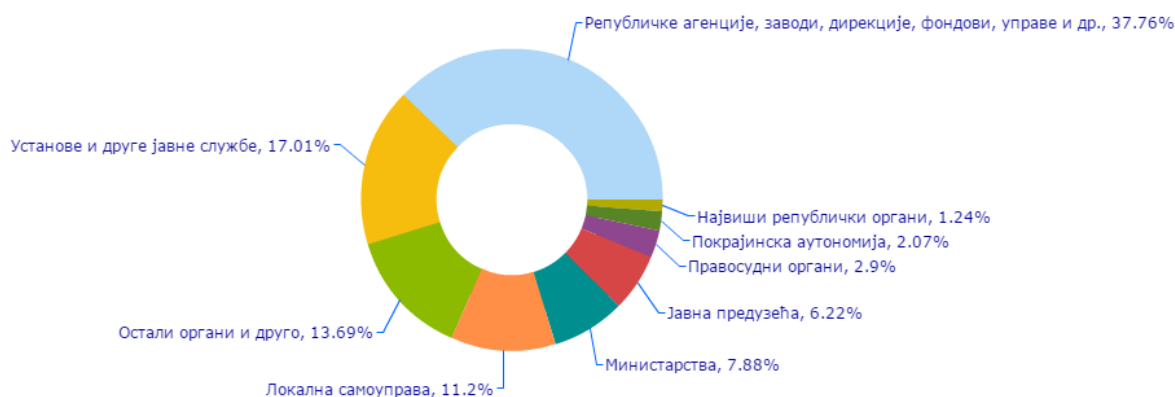
У области права особа са инвалидитетом и старијих у 236 предмета указано је на 264 повреда права, чији се највећи део односи на посебна права у области права особа са инвалидитетом и старијих.

Следећа табела приказује структуру посебних права у области права особа са инвалидитетом и старијих у односу на 150 евидентираних повреда ових права.

Табела 20 - Посебна права у области права особа са инвалидитетом и старијих, њихов број и проценат

Врста повређеног права	број	процент	Врста повређеног права	број	процент
Право на запошљавање и професионалну	26	17,33%	Архитектонски приступ објектима	6	4%
Право на инвалидску пензију	24	16%	Право по основу статуса РВИ	6	4%
Право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица	18	12%	Право на новчану накнаду за телесно оштећење	5	3,33%
Право на додатак за помоћ и негу другог лица	14	9,33%	Право на статус РВИ	5	3,33%
Права лица лишених пословне способности	12	8%	Право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица	4	2,67%
Дискриминација по основу инвалидитета	10	6,67%	Право на ортопедска и друга помагала	2	1,33%
Право на олакшице и повластице у јавном превозу	9	6,43%	Право на повластице и олакшице у јавном превозу пратиоцима ОСИ	1	0,67%
Право на једнаку доступност услуга	8	5,33%	Укупно	150	100%

Графикон 8 - Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права особа са инвалидитетом



ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Представљања закључних запажања Комитета Уједињених нација за права особа са инвалидитетом

Заменица Заштитника грађана за права особа са инвалидитетом и старијих, Владана Јовић, учествовала је на конференцији за медије „Одговорност Србије за кршење права особа са инвалидитетом“, коју је организовало удружење Иницијатива за права особа

са менталним инвалидитетом (MDRI-S), са циљем представљања закључних запажања Комитета Уједињених нација за права особа са инвалидитетом упућених Републици Србији у априлу 2016. године. Том приликом су представљене кључне активности Заштитника грађана у области заштите и унапређења права особа са инвалидитетом и указано на низ проблема са којима се особе са инвалидитетом сусрећу, као што су недовољна приступачност јавним установама, неразвијена подршка у образовању и оскудне могућности за запошљавање. Истакнуто је да највећу препреку у унапређењу положаја ових лица представља недовољно развијена друштвена свест о њиховом положају, као и међусобна неусклађеност политика у овој области. Такође, предочено је и да недовољни финансијски ресурси и њихова често неадекватна алокација чине још једну од препрека у успостављању адекватне помоћи и подршке овим лицима, те да извештај Комитета УН за права особа са инвалидитетом пре свега треба схватити као смернице за даље унапређење стања у области заштите особа са инвалидитетом.

Посета удружењу „Свитац“

Заменица заштитника грађана за права особа са инвалидитетом и старијих је, у оквиру обележавања Међународног дана људских права, са сарадницима посетила Удружење за афирмацију дечјег стваралаштва „Свитац“ које окупује децу са сметњама у развоју и промовише њихове таленте. Удружење „Свитац“ је невладино и непрофитно удружење, основано ради остваривања циљева у области социјалне интеграције и инклузије деце и омладине са сметњама у развоју у све видове друштвеног живота, и промовисања социјалне инклузије. Људи који чине чланове удружења су искључиво професионалци који већ дуго раде са децом са развојним потешкоћама: професори музике, глумци, дефектолози, професори физичког и плеса, музички продуценти. Током посете је са члановима удружења разговарано о активностима и пројектима које реализује ово удружење, као и о проблемима са којима се сусрећу у свом раду. У разговору је закључено да је неопходно да органи власти створе и олакшају услове за функционисање овакве врсте подршке, пружањем системске и сталне помоћи и подршке и успостављањем стабилног и дугорочног система финансирања.

Посета Геронтолошком центру Београд

Заменица заштитника грађана за права особа са инвалидитетом и старијих је, са сарадницима, посетила Дом Бежанијска коса који послује у оквиру Геронтолошког центра Београд и разговарала се директорком Геронтолошког центра Београд и управницом Дома Бежанијска коса. Том приликом је истакнуто да препреку у ефикаснијем остваривању права ствара велики притисак на резиденцијални смештај у домовима, те да расте број болесника међу корисницима. Наведено је да је просечно доба корисника од 75 до 83 године, те да у оквиру Дома на Бежанијској коси функционише Центар за деменцију. Разговарано је и о потреби палијативног збрињавања и значају даљег развоја ове услуге.

Унапређење положаја особа са инвалидитетом

Заменица Заштитника грађана за права особа са инвалидитетом и старијих је учествовала у раду округлог стола „Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом – пут ка једнакости особа са инвалидитетом“ у организацији Центра за транзицију и људска права „Спектар“. Циљ округлог стола био је убрзање процеса инклузије особа са инвалидитетом у друштво, успостављање адекватног институционалног оквира који ће убрзати процес инклузије, као и разговор о новој

Стратегији за унапређење положаја особа са инвалидитетом. На скупу је било речи о проблемима са којима се особе са инвалидитетом сусрећу у свакодневном животу, начинима на које се ти проблеми превазилазе и шта је до сада урађено. Предложено је и да при изради прописа и креирању политике не постоји јасна анализа о проблемима и потребама особа са инвалидитетом, али ни сарадња и комуникација органа разних нивоа власти, што је довело до тога да у многим јединицама локалне самоуправе не постоје услуге и развијени системи подршке које закон прописује и гарантује.

Посета удружењу „На пола пута“

Заменица заштитника грађана за права особа са инвалидитетом и старијих посетила је Удружење „На пола пута“ у Панчеву, које се бави развојем и обезбеђивањем разних облика подршке особама са инвалидитетом и њиховим породицама. Том приликом је упознала запослене са надлежностима и радом Заштитника грађана у области права особа са инвалидитетом, када и на који начин могу да се обрате овој институцији уколико сматрају да органи јавне власти крше њихова права. Удружење „На пола пута“ у Панчеву представља прву организацију која је формирала заједницу становања за особе са менталним сметњама уз подршку породица и посвећено је спречавању институционализације особа са инвалидитетом. Поред радног центра који омогућава радно ангажовање, у Центру организују у и рад с дефектологом, драмски клуб, музичке радионице и спортске активности, док су у терапијском центру ангажовани дефектолози.

Савет за особе са инвалидитетом и старије

Заседања и активности чланова Савета за особе са инвалидитетом и старијих допринели су идентификацији проблема са којима се суочавају особе са инвалидитетом и старији, као и успешности рада Заштитника грађана у области заштите и унапређења права особа са инвалидитетом и старијих.³⁰⁶

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Након поступка Заштитника грађана обезбеђени адекватни услови смештаја

Центар за социјални рад општине Темерин није предузео све неопходне мере и радње у оквиру своје надлежности прописане Законом о социјалној заштити и другим релевантним прописима како би корисницима обезбедио адекватне услове смештаја у стану за социјално становање у заштићеним условима. Након упућене препоруке Заштитника грађана, корисницима су обезбеђени адекватни услови смештаја у стану за социјално становање у заштићеним условима.

Непоступањем по захтеву за туђу негу и помоћ притужиоцу више од годину дана ускраћена тражена помоћ

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција Покрајинског фонда, Филијала Панчево, није притужиочев захтев за остваривање права на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица, као ненадлежан орган, одмах по пријему проследила Центру за социјални рад, као надлежном органу. Републичком фонду за

³⁰⁶ Чланови савета су Гордана Рајков, др Дамјан Татић, Иванка Јовановић, Видан Данковић, Драгана Ћирић Миловановић, Миодраг Почуч и др Милош Немањић.

пензијско и инвалидско осигурање упућена препорука да захтев притужиоца за остваривање права на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица проследи надлежном Центру за социјални рад, на одлучивање, те да том приликом укаже Центру да, уколико приликом одлучивања о његовом захтеву нађе да су испуњени услови за признање права, обавезно узме у обзир чињеницу када је предметни захтев поднет како притужилац не би трпео штетне последице због утврђеног пропуста у раду поменуте филијале. Након упућене препоруке, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање је обавестио Заштитника грађана да је поступио по препоруци, односно да је предметни захтев проследио надлежном органу, а притужиоцу упутио писано извињење.

Обезбедити несметано коришћење медицинско-техничких помагала

Републички фонд за здравствено осигурање, иако је био у обавези, није притужиоцу обезбедио замену свих делова на електромоторним инвалидским колицима. Замена делова на терет Републичког фонда, у периоду од истека гарантног рока до истека рока трајања помагала, прописана је Правилником о медицинско-техничким помагалима која се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања.³⁰⁷ Оваквим поступањем, Фонд је онемогућио притужиоца да несметано користи колица. Фонду је упућена препорука да осигураном лицу обезбеди замену свих делова на електромоторним инвалидским колицима или да му, уколико то није могуће, обезбеди друга одговарајућа колица у складу са индикацијама за прописивање помагала, односно медицинском дијагнозом, старосном добу, потребама и стању осигураника. Републички фонд за здравствено осигурање није поступио по препоруци у остављеном року.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да, у најкраћем року, у сарадњи са осталим надлежним органима, спроведе комплетну анализу стања, потреба и могућности и коначно донесе јасан и прецизан план спровођења процеса „деинституционализације“ у Републици Србији, те исти системски и потпуно спроводи на целој територији државе.
2. **Влада** треба да предузме мере ради успостављања независног механизма за праћење примене Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.
3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти, обезбеди финансијско одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијим.
4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање** треба да унапреде и ускладе подзаконске акте и поступање по њима у поступку остваривања права на инвалидску пензију, запошљавање и рехабилитацију особа са инвалидитетом.

³⁰⁷ „Службени гласник РС“, бр. 52/12, 62/12 - испр., 73/12 - испр., 1/13, 7/13 - испр., 112/14, 114/14 - испр. и 18/15.

5. **Јединице локалне самоуправе** треба да развијају системе подршке особама са инвалидитетом и старијим у локалним заједницама.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, у сарадњи са Министарством образовања и **Националном службом за запошљавање**, треба да осмисли и спроведе конкретне мере како би се обезбедила веће запосленост особа са инвалидитетом.
7. **Влада** треба да креира јасну и прецизну политику усмерену на успостављање ефикаснијег система социјалне заштите за старије и старе грађане који је усклађен са њиховим потребама и који се сусреће са новим изазовима у време глобалне економске кризе.
8. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана у циљу унапређења подршке и помоћи породицама са децом са сметњама у развоју и тешко болесном децом.³⁰⁸
9. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе** треба да обезбеди (поново) успостављање и увођење нових услуга за децу са сметњама у развоју.³⁰⁹
10. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени правилнике о критеријумима и стандардима за финансирање установа које обављају делатност основног и средњег образовања и васпитања тако да број стручних сарадника уподоби потребама ученика и школа, посебно у спровођењу инклузивног образовања и заштите деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања.³¹⁰
11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди услове за квалитетнију и већу укљученост деце са сметњама у развоју у редован систем образовања посебно деце са сметњама у развоју и деце са инвалидитетом која се налазе на институционалном смештају.
12. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да отклони све препреке, почев од измене релевантних прописа па до њихове пуне примене у пракси, укључујући и отклањање бројних предрасуда и стереотипа, ради обезбеђивања свих нужних чинилаца који ће допринети квалитетнијем и доступнијем образовању деци и младима са сметњама у развоју и са инвалидитетом заснованом на равноправној основи.
13. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у сарадњи са надлежним министарствима, на јасан и прецизан начин уреди и дефинише мере додатне подршке деци и младима са сметњама у развоју и са инвалидитетом, укључујући прописивање обавезних мера додатне подршка, начин реализације и финансирања мера подршке, као и механизме контроле њиховог спровођења.
14. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у сарадњи са осталим надлежним министарствима, без даљег одлагања, уреди на јасан и прецизан начин правни оквир за рад и несметано функционисање интерресорних комисија.
15. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у сарадњи са осталим надлежним министарствима, без даљег одлагања, отпочне са потребним активностима на измени прописа и упошљавања већег и довољног броја педагошких

³⁰⁸ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

³⁰⁹ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

³¹⁰ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

асистената и стручних сарадника у складу са реалним потребама установа, а све са циљем обезбеђивања квалитетније и доступније додатне подршке у образовању засноване на општим принципима инклузивног образовања.

3.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ, ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА И ПРЕВЕНЦИЈА ТОРТУРЕ

ПРИМЕНА ПОЛИЦИЈСКИХ ОВЛАШЋЕЊА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Поједине полицијске управе унапредиле су поступање према доведеним и задржаним лицима.
2. Министарство унутрашњих послова је унапредило материјалне услове у појединим просторијама за задржавање.
3. Поједине полицијске управе унапредиле су документовање употребе средстава принуде.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, поједине полицијске управе унапредиле су поступање према доведеним и задржаним лицима.
2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, поједине полицијске управе унапредиле су документовање употребе средстава принуде.
3. Након што је Заштитник грађана Народној скупштини поднео Мишљење на Предлог закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији³¹¹, којим је било предвиђено неоправдано проширивање овлашћења комуналних полицајаца, Предлог закона је повучен.
4. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство унутрашњих послова предузело је активности на доношењу подзаконског акта којим уредити поступак и начин чувања предмета задржаних лица у ситуацијама када нису испуњени законом прописани услови за примену полицијског овлашћења привремено одузимање предмета.

Мањкавости на државном нивоу

1. Поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима³¹² и даље нису у складу са важећим прописима и стандардима (обавезна употреба средстава за везивање када се врши транспорт лица које се доводи у полицију³¹³ и обавеза полицијских службеника да присуствују здравственом прегледу задржаног лица³¹⁴).
2. Министарство унутрашњих послова није организовало обуку за полицијске службенике о примени полицијских овлашћења према лицима са менталним сметњама.

³¹¹ Мишљење доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4619-2016-03-01-13-38-10>.

³¹² 01 број 7989/12-10 од 10. децембра 2012. године.

³¹³ Тачка 13. став 2. Упутства.

³¹⁴ Тачка. 26. став 3. Упутства.

3. Не испуњавају све просторије за задржавање важеће стандарде у погледу материјалних услова у њима, а поједине полицијске станице немају просторију за ову намену.
4. Полицијска управа за Град Београд Министарства унутрашњих послова није благовремено и ефикасно поступала по пријавама грађана да је организована група униформисаних, опремљених и маскираних лица, у раним јутарњим сатима 25. априла 2016. године на подручју београдског насеља Савамала, учинила низ дела против права грађана на слободу и безбедност, неповредивост физичког и психичког интегритета и имовину.
5. Иако је доношењем Закона о полицији³¹⁵ материја безбедносних провера у нормативном смислу унапређена, и даље постоје значајни недостаци у овој области.
6. Примена полицијског овлашћења довођења према лицима са менталним сметњама је Законом о полицији уређена на начин који није у складу са одредбама Закона о заштити лица са менталним сметњама.
7. Министар унутрашњих послова није донео правилнике којима се уређује начин примене полицијских овлашћења прописаних Законом о полицији, одређују ближа обележја средстава принуде, начин њихове употребе, начин оцене оправданости и правилности њихове употребе, контрола и вођење евиденција у вези са употребом средстава принуде, начин поступања полицијских службеника према доведеним и задржаним лицима и услови које треба да испуњавају просторије за задржавање, начин продаје, употребе или уништења привремено одузетих предмета, као и ближи начин поступања при пријему нађених ствари.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Министарство унутрашњих послова** усклади поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима са важећим прописима и стандардима;
 - да **Министарство унутрашњих послова** организује обуку за полицијске службенике о примени полицијских овлашћења према лицима са менталним сметњама;
 - да **Министарство унутрашњих послова** изврши адаптацију свих постојећих, односно није обезбедило нове просторије за полицијско задржавање у складу са важећим стандардима.
2. Министарство унутрашњих послова није поступило по препоруци да, у сарадњи са Министарством правде, обезбеди средства и потребну техничку опрему за тонско и оптичко снимање поступака саслушања окривљених и узимања обавештења од грађана.
3. Влада и Народна скупштина нису поступили по законодавној иницијативи Заштитника грађана да се закони којима су прописана овлашћења полиције и комуналне полиције допуне тако што ће се прописати обавеза звучног и визуелног

³¹⁵ „Службени гласник РС“, број 6/16.

снимања употребе средстава принуде, примене овлашћења којима се грађани лишавају слободе и саслушања осумњиченог у предистражном поступку и уредити поступање са тако насталим материјалом.³¹⁶

Образложење

Поступајући по препорукама Заштитника грађана, упућеним у циљу заштите и остваривања права доведених и задржаних лица, као и превенције лошег поступања према њима, полицијске управе у Крушевцу, Лесковцу, Нишу, Новом Пазару и Пироту свим задржаним лицима уручују одговарајућа писана обавештења о правима задржаних лица. У складу са упућеним препорукама, у полицијским управама у Крушевцу, Нишу и Пожаревцу сачињавају се и уредно воде записници о задржавању лица.

Полицијски службеници полицијских управа у Крушевцу, Лесковцу и Суботици прекинули су са праксом обавезног присуствовања лекарским прегледима свих задржаних лица, већ то чине само по захтеву лекара, из безбедносних разлога. У полицијским управама у Лесковцу и Нишу у предмете сачињене поводом задржавања лица више се не улаже медицинска документација лица, а информације о здравственом стању задржаног лица су доступне полицијским службеницима само у мери у којој је то од значаја за поступање према лицу током задржавања.

Поступајући по препоруци Заштитника грађана, лицима која се задржавају по основу Законика о кривичном поступку у Казнено-поправном заводу у Нишу – Одсеку притвора у Пироту, током трајања задржавања омогућен је боравак на свежем ваздуху, туширање и основна хигијенска средства.

Након упућивања препорука унапређени су материјални услови у просторијама за задржавање у неколико полицијских управа.³¹⁷ Током 2016. године у Полицијском одељењу у Батајници и Полицијској станици у Бачу изграђене су нове просторије за задржавање.³¹⁸ Ипак, многе просторије за задржавање и даље не испуњавају савремене стандарде у погледу материјалних услова у њима,³¹⁹ а по препорукама Заштитника грађана да се унапреде услови у појединим просторијама за задржавање углавном није поступљено, уз истицање неодрживог оправдања - због непостојања материјалнотехничких услова.³²⁰

У циљу уредног документовања сваког случаја употребе средстава принуде и објективне оцене оправданости и правилности њихове употребе Заштитник грађана је полицијским управама у Крушевцу, Нишу и Пожаревцу препоручио да прибављају писане изјаве лица према којима су примењена средства принуде у вези са околностима употребе средстава и настанка евентуалних повреда, по чему су ове полицијске управе поступиле.

³¹⁶ Иницијатива доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/4831-2016-07-26-10-07-36>.

³¹⁷ У просторијама у седишту Полицијске управе у Крушевцу и Полицијској станици у Тутину је побољшана вештачка осветљеност, а у просторијама у седишту Полицијске управе у Лесковцу и Полицијске станице у Лебану су побољшани вештачка осветљеност и проветреност.

³¹⁸ Допис МУП, 02/5 број: 251/16-34 од 27. октобра 2016. године.

³¹⁹ Просторије за задржавање у седиштима полицијских управа у Нишу и Новом Пазару; полицијским станицама у Брусу, Трстенику, Варварину, Тићевцу, Лебану, Мерошини, Свљигу, Ражњу, Дољевцу, Алексинцу, Сјеници, Великом Градишту и Кучеву; Полицијској испостави у Пожаревцу.

³²⁰ Просторије за задржавање у седиштима полицијских управа у Нишу и Новом Пазару; полицијским станицама у Лебану, Мерошини, Свљигу, Ражњу, Дољевцу, Алексинцу и Сјеници.

Заштитник грађана годинама уназад указује на неопходност измене Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима, због његове неусклађености са позитивним прописима и стандардима. Нарочито су проблематичне одредбе које прописују обавезну употребу средстава за везивање када се врши транспорт лица, као и обавезу полицијских службеника да присуствују здравственом прегледу задржаног лица. Упркос упућеним примедбама, Министарство унутрашњих послова још увек није предузело активности у циљу измене Упутства.

Заштитник грађана је марта 2016. године Народној скупштини Републике Србије поднео Мишљење на Предлог закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији. Предлогом је, поред осталог, било предвиђено обављање послова комуналне полиције без униформе и проширивање већ постојећих овлашћења комуналних полицајаца (провере идентитета лица и довођења), односно увођење новог (тражења обавештења). У свом мишљењу, Заштитник грађана је истакао да метод прикривеног рада није примерен нити пропорционалан природи послова комуналне полиције, подвукао да у образложењу Предлога закона нису изложени разлози који оправдавају потребу за проширивањем већ постојећих овлашћења комуналних полицајаца и указао да дотадашња искуства у раду комуналне полиције упућују на потребу за рестриктивнијим, а не ширим приступом при разматрању овлашћења комуналних полицајаца. Овај предлог закона потом је повучен.

Закон о полицији јасно прописује услове за привремено одузимање предмета, а у пракси се полицијски службеници сусрећу са ситуацијама да задржано лице код себе има предмете који се не могу привремено одузети јер за примену тог полицијског овлашћења, нису испуњени законом прописани услови, због чега је Заштитник грађана упутио Министарству унутрашњих послова препоруку да уреди поступак и начин чувања предмета лица лишених слободе која су задржана у подручним полицијским управама и полицијским станицама на њиховим подручјима у тим ситуацијама.

Поводом утврђеног незаконитог поступања Полицијске управе за Град Београд у вези са догађајима који су се десили у раним јутарњим сатима 25. априла 2016. године на подручју београдског насеља Савамала, Заштитник грађана је Министарству унутрашњих послова упутио препоруке да без одлагања спроведе све потребне мере и радње предвиђене прописима у циљу идентификовања маскираних и униформисаних лица, њихових организатора и помагача, да прикупљене податке достави надлежном тужилаштву, да спроведе поступак контроле рада Полиције у коме ће испитати индивидуалну одговорност запослених, као и да предузме мере да се омогући боља заштита од брисања и контрола приступа снимцима позива грађана на дежурни телефонски број Полиције. До дана сачињавања овог извештаја Министарство унутрашњих послова није обавестило Заштитника грађана о поступању по упућеним препорукама, а шездесетодневни рок за обавештавање Заштитника грађана је истекао још средином јула 2016. године.

Закон о полицији, у материји безбедносних провера, и даље омогућава произвољност. Појам безбедносне сметње није прецизно дефинисан нити доведен у везу са сврхом безбедносне провере, а грађанин над којим је извршена безбедносна провера нема законом прописано средство за заштиту својих права у вези са исходом безбедносне провере, те ни предвиђени механизам којим би отклонио последице евентуалне обраде података који не потичу од веродостојних извора. Законом није одређено који су то „други подаци о особама са којима лице које се проверава живи у домаћинству“ и „остали подаци од значаја за рад у Министарству“ који се прикупљају и проверавају у поступку вршења безбедносне провере, нити су прописане правне последице изостанка писане сагласности лица са којим лице које се проверава живи у домаћинству да се о

њему прикупљају и проверавају „други подаци“. Премда Закон о полицији прописује да упитник о идентификационим подацима садржи податке који су утврђени законом о евиденцијама и обради података о личности у Министарству, а да изглед обрасца упитника прописује министар – потоњи закон није донет, а министар унутрашњих послова донео је Правилник о изгледу упитника о идентификационим подацима³²¹ у коме су наведени подаци који се прикупљају у поступку вршења безбедносне провере.

У погледу поступања према лицима са менталним сметњама, Закон о полицији није у свему усклађен са Законом о заштити лица са менталним сметњама. Тако је Законом о полицији³²² прописано да полицијски службеници могу, без претходног лекарског прегледа, довести у психијатријску установу лице које услед менталних сметњи озбиљно и директно угрожава сопствени живот, здравље или безбедност, односно живот, здравље или безбедност другог лица, док је Законом о заштити лица са менталним сметњама прописано да се лице за које се основано посумња да се ради о лицу са менталним сметњама, чије понашање представља опасност за њега или за друга лица, може довести у најближу здравствену установу.³²³ Наведена некохерентност законских одредаба могла би проузроковати неуједначену праксу и неспоразуме међу органима надлежним да поступају према лицима са менталним сметњама. Осим наведеног, Заштитник грађана је у ранијим годишњим извештајима и бројним препорукама указивао да је неопходно да Министарство унутрашњих послова организује обуке о примени полицијских овлашћења према лицима са менталним сметњама. У октобру 2016. године, Министарство унутрашњих послова обавестило је Заштитника грађана да ће Сектор за људске ресурсе – Одељење за стручно оспособљавање и обуку узети учешће у изради плана и програма овакве врсте обуке.

На основу искуства у раду по притужбама грађана, сагледаних резултата рада државних органа који поступају по пријавама грађана у којима се указује на кршење права незаконитом или неправилном применом овлашћења (њиховом неоснованом применом или прекорачењем), као и праксе одређеног броја развијених држава, Заштитник грађана је нашао да звучно и визуелно снимање примене овлашћења употребе средстава принуде, примене овлашћења којима се грађани лишавају слободе и саслушања осумњиченог у предистражном поступку, те уређено поступање са тако насталим материјалом, представља значајно средство у превенцији кршења права грађана, нарочито превенцији тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака и истраживању да ли је дошло до кршења права грађана незаконитим радом органа власти, што није могуће постићи мањим ограничењем права грађана. Важна додатна мера превенције и заштите од злостављања лица лишених слободе је снимање прикупљања обавештења од грађана (тзв. информативних разговора) и саслушања осумњичених. Министарству унутрашњих послова је упућена препорука да у сарадњи са Министарством правде, у оквиру законом утврђених надлежности, обезбеди средства и потребну техничку опрему за тонско и оптичко снимање поступака саслушања.³²⁴ Међутим, по овој препоруци још увек није поступљено.

³²¹ „Службени гласник РС“, број 12/16.

³²² Члан 56, став 3.

³²³ Члан 58.

³²⁴ Извештај о посети Полицијској управи у Нишу, број 281-24/16, дел. бр. 18085 од 17. маја 2016. године и Извештај о посети Полицијској управи у Лесковцу, број 281-40/16, дел. бр. 23301 од 20. јуна 2016. године.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Сарадња Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова и Заштитника грађана

Током извештајног периода представници Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова и представници Заштитника грађана одржали су састанак поводом обавезе Сектора прописане Законом о полицији да у случају када утврди да је приликом поступања полицијских службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана о томе, поред министра унутрашњих послова и јавног тужиоца, обавести и Заштитника грађана.

Договорено је да Сектор једном месечно обавештава Заштитника грађана о свим случајевима у којима је утврђено да је прекорачењем полицијских овлашћења дошло до повреде права која штити Заштитник грађана, да Заштитник грађана може свакогодно вршити увид у документацију Сектора када оцени да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских права, као и да Сектор без одлагања обавештава Заштитника грађана о пријему информације која садржи аргументоване тврдње или доказе да је грађанин био изложен злостављању од стране или уз саглашавање полицијских службеника. Сектор је, у складу са постигнутим договором, отпочео да доставља податке о кривичним пријавама које је поднео и утврђеним пропустима у раду и предложеним мерама у случајевима у којима је утврдио да је дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана, као и о предметима који су у раду.

Учешће на семинару „Употреба полицијске принуде“ у Македонији

Представник Одељења за заштиту права лица лишених слободе и контролу примене полицијских овлашћења Стручне службе Заштитника грађана учествовао је у Скопљу на семинару „Употреба полицијске принуде“, који је организовао ТАИЕХ (*Technical Assistance and Information Exchange instrument*) у сарадњи са македонским Омбудсманом.

На семинару су учествовали и представници омбудсмана Македоније, Албаније, Босне и Херцеговине, Турске, Црне Горе и Косова, представници министарстава унутрашњих послова Македоније, Немачке, Литваније, Велике Британије и Белгије, Института за форензичку медицину Медицинског факултета у Скопљу и поједини чланови Европског комитета за превенцију мучења.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Полицијски службеник Полицијске управе у Нишу није у складу са законом прописаном обавезом сачинио записник о пријему кривичне пријаве и исти проследио надлежном јавном тужиоцу

Током извештајног периода у поступку контроле, Заштитник грађана је утврдио неправилности у поступању полицијског службеника Полицијске испоставе Медијана, Полицијске управе у Нишу који се огледају у томе што исти, након што му је грађанин изнео наводе који могу указивати да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, није сачинио записник о пријему кривичне пријаве, што је био дужан да учини, нити је о томе обавестио надлежно јавно тужилаштво. Такође, у истом

поступку утврђено је да полицијски службеници Полицијске управе у Нишу не сачињавају увек службене белешке о консултацијама са надлежним јавним тужилаштвом поводом прикупљених информација у вези са обавештењима прикупљених од грађана.

Заштитник грађана упутио је препоруке Полицијској управи у Нишу да у будућем раду, у складу са законом, у случају да грађанин полицијским службеницима изнесе наводе који могу указивати да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности, исти сачине записник о пријему кривичне пријаве и проследи надлежном јавном тужиоцу, без обзира да ли грађанин поседује доказе о изнетим наводима и да ли изричито изјави да подноси кривичну пријаву, као и да увек након обављене консултације са надлежним јавним тужилаштвом сачине службену белешку, а посебно уколико је наведена консултација од значаја за остваривање права грађана.

Министарство унутрашњих послова доставило је допис којим је обавестило Заштитника грађана да су прихваћене све препоруке за отклањање недостатака у будућем раду полицијских службеника.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство унутрашњих послова** треба да усклади поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима са важећим прописима и стандардима.
2. **Министарство унутрашњих послова** треба да организује обуке за полицијске службенике свих полицијских управа у Републици Србији о поступању према лицима са менталним сметњама.
3. **Министарство унутрашњих послова** треба да изврши адаптацију постојећих, односно обезбеди нове просторије за полицијско задржавање у складу са важећим стандардима.
4. **Министарство унутрашњих послова** треба да поступи по препорукама које је Заштитник грађана упутио том органу управе поводом незаконитог рада Полицијске управе за Град Београд у вези са догађајима који су се десили у раним јутарњим сатима 25. априла 2016. године на подручју београдског насеља Савамала.
5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини поднесе предлог закона о изменама и допунама Закона о полицији којим ће се у материји безбедносних провера отклонити недостаци наведени у овом извештају и мишљењима Заштитника грађана на Нацрт и Предлог закона о полицији и којим ће се примена полицијског овлашћења довођења према лицима са менталним сметњама ускладити са одредбама Закона о заштити лица са менталним сметњама.
6. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона којима су прописана овлашћења полиције и комуналне полиције, а којима ће се прописати обавеза звучног и визуелног снимања употребе средстава принуде, примене овлашћења којима се грађани лишвају слободе и саслушања осумњиченог у предистражном поступку и уредити поступање са тако насталим материјалом;
7. **Министар унутрашњих послова** треба да донесе правилнике којима се уређује начин примене полицијских овлашћења прописаних Законом о полицији, одређују ближа обележја средстава принуде, начин њихове употребе, начин оцене

оправданости и правилности њихове употребе, контрола и вођење евиденција у вези са употребом средстава принуде, начин поступања полицијских службеника према доведеним и задржаним лицима и услови које треба да испуњавају просторије за задржавање, начин продаје, употребе или уништења привремено одузетих предмета, као и ближи начин поступања при пријему нађених ствари.

ИЗВРШЕЊЕ МЕРЕ ПРИТВОРА И КАЗНЕ ЗАТВОРА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Управа за извршење кривичних санкција предузела је ефикасне активности у циљу планирања, обезбеђења финансијских средстава и спровођења изградње нових, као и побољшања материјалних услова у постојећим заводима за извршење кривичних санкција.
2. Поједини заводи за извршење кривичних санкција унапредили су процедуре за превенцију злостављања.
3. Поједини заводи за извршење кривичних санкција унапредили су поступање према лицима лишеним слободе.
4. Поједини заводи за извршење кривичних санкција унапредили су здравствену заштиту лица лишених слободе.
5. Донети су Правилник о начину обављања послова у служби за обезбеђење у заводима за извршење кривичних санкција³²⁵, Правилник о начину вршења надзора над извршењем ванзаводских санкција и мера³²⁶ и Правилник о униформи, ознакама, наоружању, специјалним возилима и другој опреми у служби за обезбеђење у Управи за извршење кривичних санкција³²⁷
6. Управа за извршење кривичних санкција започела је активности у циљу решавања проблема пренасељености у Пријемном одељењу Казнено-поправног завода у Сремској Митровици.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Казнено-поправни завод у Нишу престао је са коришћењем безусловних просторија, формирао просторије за заједнички боравак лица којима је изречена посебна мера смештај под појачани надзор и у спаваоницама у два павиљона инсталирао дугмад за позивање Службе за обезбеђење.
2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Окружни затвор у Врању је повећао капацитет одељења за извршење мере притвора и на тај начин постигао да свако лице има законом предвиђени минимум простора у спаваоницама.
3. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, окружни затвори у Лесковцу, Смедереву и Суботици унапредили су процедуре за превенцију злостављања.

³²⁵ „Службени гласник РС“, број 21/16.

³²⁶ „Службени гласник РС“, број 16/16.

³²⁷ „Службени гласник РС“, бр. 29/16 и 74/16.

4. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, казнено-поправни заводи у Нишу и Београду – Падинској Скели и окружни затвори у Лесковцу, Смедереву и Суботици унапредили су поступање према лицима лишеним слободе.
5. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, окружни затвори у Смедереву и Суботици унапредили су здравствену заштиту лица лишених слободе.
6. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Управа за извршење кривичних санкција утврдила је процедуру ради обезбеђивања лекова за сва лица лишена слободе која су заражена вирусом хумане имунодефицијенције - ХИВ.
7. Поступајући по препоруци Заштитника грађана да лекар прегледа сваку осуђеницу по повратку са привременог одсуства, Казнено-поправни завод за жене у Пожаревцу је утврдио процедуре поступања Службе за обезбеђење и Службе за здравствену заштиту.
8. Прихватајући Мишљење Заштитника грађана о значају превентивних лекарских прегледа, Казнено-поправни завод за жене у Пожаревцу донео је Директиву о праћењу здравственог стања и спречавању обољевања осуђеница.
9. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, у Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву покренут је дисциплински поступак против запослених који су двојици осуђеника повредили право на неповредивост физичког и психичког интегритета, обезбеђено је стручно усавршавање запослених у препознавању и превенцији злостављања и унапређене су процедуре за заштиту права на приватност приликом лекарског прегледа осуђеног и остваривање права на здравствену заштиту након примене мера принуде, као и на заштиту од злостављања и одмазде.
10. У складу са препорукама Заштитника грађана, Управа за извршење кривичних санкција обавезала је Одељење за инспекцију да у свим заводима за извршење кривичних санкција у вршењу надзора над њиховим радом, контролише и спровођење препорука које је Заштитник грађана за будући рад упутио Казнено-поправном заводу за жене у Пожаревцу и Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву.
11. Током надзора који је спровео Заштитник грађана над радом завода, Окружни затвор у Београду омогућио је притвореници која је непосредно пре одређивања притвора имала хируршку интервенцију, да на основу мишљења лекара у заводу, у складу са њеним здравственим стањем, има посебан режим исхране и да за седење, у просторији у којој борави, користи столицу са наслоном уместо постојеће клупе без наслона, као и да, упркос временским условима, борави ван затворених просторија два часа дневно, уколико то жели.

Мањкавости на државном нивоу

1. Материјални услови појединих смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција и даље нису у складу са важећим стандардима.
2. Великом броју лица на извршењу казне затвора и мере притвора и даље се не омогућује да расположиво време током дана проводе ван спаваоница, у заједничким просторијама са другим осуђеницима, односно са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.
3. И даље су присутни бројни недостаци у пружању здравствене заштите лицима на извршењу казне затвора, што је у највећој мери последица недовољног броја здравственог особља, пре свега лекара, како опште праксе тако и лекара

специјалиста, а приметни су и проблеми у обезбеђивању потребних лекова и терапија.

4. Упркос учињеном помаку у повећању уписаности лица на извршењу казне затвора у заводима за извршење кривичних санкција и даље велики број лица лишених слободе, а посебно притворених, није радно ангажован, нити је укључен у социјалне и културне активности.
5. Лица са менталним сметњама и даље се смештају у редовни затворски режим који није адекватан за њихово лечење и психо-социјални третман.
6. И даље се извршење казне затвора према женама и малолетницима, као и извршење васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом, спроводи у једном заводу за жене, односно у једном заводу за малолетнике и једном васпитно-поправном дому.
7. Службе за здравствену заштиту лица лишених слободе у заводима за извршење кривичних санкција, уместо да су део Министарства здравља и даље су организациони део Управе за извршење кривичних санкција.
8. Одељење за инспекцију (некадашње Одељење за надзор) и даље је организациони део Управе за извршење кривичних санкција.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **заводи за извршење кривичних санкција** омогуће свим осуђеним и притвореним лицима да расположиво време током дана проводе ван спаваоница, у заједничким просторијама са другим осуђеницима, односно са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт;
 - да **заводи за извршење кривичних санкција** обезбеде довољан број здравствених радника, нарочито лекара, потребне количине лекова и терапије и унапреде пружање здравствене заштите;
 - да **Управа за извршење кривичних санкција** обезбеди да лица са менталним сметњама која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског режима и да им се у стационарној здравственој јединици унутар завода, Специјалној затворској болници или другој одговарајућој здравственој установи пружи здравствена заштита примерена њиховој болести и потреби за лечењем;
 - да **Министарство правде** предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којима ће се омогућити да се извршење казне затвора према женама и малолетницима, као и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом, спроводи у више географски распоређених установа;
 - да **Министарство правде** предузме потребне мере да Одељење за надзор (сада Одељење за инспекцију) постане посебан организациони део тог Министарства, ван Управе за извршење кривичних санкција, како би се успоставио интерни контролни механизам Министарства над радом Управе као целине, а не само њених организационих делова (завода);
 - да **Министарство правде** предузме потребне мере да **службе за здравствену заштиту** лица лишених слободе у заводима за извршење кривичних санкција

постану организациони део Министарства здравља или да, као прелазно решење, постану део јединствене организационе јединице у седишту Управе.

2. Није поступљено по препорукама Заштитника грађана да се у окружним затворима у Смедереву и Суботици обезбеде одговарајући услови смештаја.
3. Управа за извршење кривичних санкција није поступила по препорукама Заштитника грађана да се у окружним затворима у Смедереву и Суботици запосли довољан број медицинских техничара, како би се обезбедило двадесетчетворочасовно присуство најмање једног службеника се медицинском квалификацијом.
4. Окружни затвори у Смедереву и Суботици нису поступили по препорукама Заштитника грађана да се лицима лишеним слободе омогући похађање образовних програма и програма за стручно оспособљавање.
5. Казнено-поправни завод у Београду – Падинској Скели није поступио по препоруци Заштитника грађана да трансродним женама омогући да при пријему у Завод изабери да ли ће њихов лични претрес и преглед тела обављати само мушко службено лице или ће се обављати комбиновани лични претрес и преглед тела.
6. Влада и Народна скупштина нису разматрали законодавну иницијативу Заштитника грађана да се Закон о извршењу кривичних санкција допуни тако што ће се прописати обавеза звучног и визуелног снимања употребе мера принуде од стране запослених у службама за обезбеђење завода за извршење кривичних санкција и уреди поступање са тако насталим материјалом.³²⁸
7. Управа за извршење кривичних санкција није поступила по препоруци Заштитника грађана да у писаној форми обавести притужиоца да је начињен пропуст у раду на његову штету, извини му се и поучи га о начину остваривања права на накнаду штете која му је причињена.³²⁹

Образложење

Током извештајног периода у окружним затворима у Лесковцу и Врању, као и у Казнено-поправном заводу у Нишу унапређени су материјални услови смештаја. У ОЗ Лесковац извршена је адаптација и опремање просторије за посете блиских лица, реновиране су кухиња и трпезарија, зидови су санирани од влаге, реновиран је већи број заједничких купатила и мокрих чворова и извршено је редовно хигијенско кречење свих просторија и ходника „старог павиљона“. У притворској јединици ОЗ Врање повећани су смештајни капацитети.

Окружни затвори у Смедереву и Суботици и Одсек у Вршцу Окружног затвора у Панчеву налазе се у зградама које су неусловне за боравак лица лишених слободе и у којима им се не може обезбедити остваривање свих права предвиђених прописима и стандардима.³³⁰ С обзиром на то да постојеће недостатке није могуће исправити реновирањем и адаптацијом, Заштитник грађана је Управи за извршење кривичних санкција упутио препоруке да је потребно обезбедити одговарајуће објекте за ове заводе.

³²⁸ Иницијатива доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/4831-2016-07-26-10-07-36>.

³²⁹ Препорука доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4714-2016-04-28-13-53-05>.

³³⁰ Илустративни пример је да се Окружни затвор у Суботици налази у згради из 1880. године.

У складу са препорукама Заштитника грађана, у циљу превенције злостављања лекари окружних затвора у Лесковцу, Смедереву и Суботици у извештаје о обављеним прегледима након примене мера принуде уносе наводе лица према којима је мера примењена о начину настанка повреда и мишљења о повезаности примењене мере и насталих повреда, што је и њихова законска обавеза.³³¹ Поред наведених, Окружни затвор у Смедереву је поступајући сходно упућеним препорукама, успоставио Књигу повреда лица лишених слободе, а све повреде се фотографишу, док је у Окружном затвору у Суботици немедицинско особље престало да присуствује лекарским прегледима лица лишених слободе, сем у ситуацијама када лекар то затражи из безбедносних разлога.

Окружни затвори у Смедереву и Суботици су у извештајном периоду унапредили здравствену заштиту лица лишених слободе: предузете су мере у циљу уреднијег вођења здравствених картона, обезбеђивања лекова и адекватних медицинских средстава, редовнијих прегледа код лекара специјалиста и психолошке помоћи лицима лишеним слободе.

Ипак, и даље су присутни бројни недостаци у пружању здравствене заштите у заводима за извршење кривичних санкција: у заводима је недовољан број здравственог особља, како лекара опште праксе и специјалиста, тако и медицинских техничара; у многим заводима није обезбеђено континуирано присуство службеника са медицинском квалификацијом, због чега се дешава да терапију дели немедицинско особље; лица са менталним сметњама и даље се смештају у редовни затворски режим који није адекватан за њихово лечење и психо-социјални третман; приметни су проблеми у обезбеђивању потребних лекова и медицинских средстава; у неким заводима није обезбеђена поверљивост лекарских прегледа и података о здравственом стању лица лишених слободе; заводске службе за здравствену заштиту и даље су организационе јединице завода за извршење кривичних санкција, уместо да се здравствена заштита у заводима обезбеђује од стране Министарства здравља или да, као прелазно решење, службе за здравствену заштиту завода постану део јединствене организационе јединице у седишту Управе.

Иако Министарство здравља углавном не врши редован стучни надзор над радом здравствене службе у заводима, у извештајном периоду поступајући по препоруци Заштитника грађана ово министарство извршило је стручни над радом здравствене службе Окружног затвора у Смедереву. Том приликом показао се значај ове врсте надзора. Између осталог, утврђена је испуњеност услова за обављање одређених послова здравствене делатности у Амбуланти за здравствену негу и за рад Ординације лекара опште медицине, а у циљу унапређења здравствене заштите Завод је потписао уговор са Општом болницом у Смедереву.

Заштитник грађана је препоручио Казнено-поправном заводу у Београду да осуђеним лицима омогући да проводе расположиво време током дана ван спаваоница, у заједничком простору за дневни боравак, заједно са другим осуђеницима. Завод је обавестио Заштитника грађана да су предузети кораци у циљу обезбеђивања новчаних средстава за формирање дневних боравака, а да ће се одмах приступити пренамени одређених службених просторија веће квадратуре у ове сврхе.

Упркос учињеном помаку у повећању уписаности лица лишених слободе у заводима за извршење кривичних санкција и даље велики број њих није радно ангажован нити укључен у друге активности. Ово се нарочито односи на осуђене разврстане у затворена одељења и притворенике. Уз то, друштвени догађаји који се у заводима организују су

³³¹ Члан 144. став 4. Закона о извршењу кривичних санкција, „Службени гласник РС“, број 55/14.

често спорадични и предвиђени за мали број лица. Као разлог се често истиче немотивисаност лица да се ангажују на пословима које заводи могу да организују. Ипак, Заштитник грађана сматра да би заводи за извршење кривичних санкција требало да понуде што шири спектар послова и свакодневних сврсисходних активности свим лицима лишеним слободe и мотивишу их да учествују у њима. Као позитиван пример истиче се Казнено-поправни завод у Нишу који је значајно унапредио свој рад и поступање према лицима лишеним слободe и на тај начин постао пример добре праксе у раду завода за извршење кривичних санкција. Овај Завод је знатно побољшао своје смештајне услове и пружио различите садржаје за активност осуђених, а у Заводу је од укупно 1400 осуђених, радно ангаживано око 1000.³³²

Током 2016. године, Заштитник грађана бавио се и положајем трансродних лица лишених слободe. Надлежним органима је препоручено да се трансродној особи омогући да при пријему у завод изабере да ли ће њен лични претрес и преглед тела обављати само службено лице одређеног пола или да ће се обављати комбиновани лични претрес и преглед тела, да се службеници трансродним особама обраћају у роду којем те особе осећају припадност, осим ако особа другачије не затражи, као и да се спроведу одговарајуће обуке за запослене о начину поступања према лезбејкама, гејевима, бисексуалним, трансродним и интерсекс затвореницима. Заштитнику грађана је одговорено да се због важећих прописа не може поступити по препорукума које се односе на лични претрес и преглед тела и обраћање трансродним особама, али да се запослени обучавају о механизмима за постизање родне равноправности, стандардима и принципима једнакости и недискриминације у односу на сексуалну оријентацију и родни идентитет, као и о одговарајућој комуникацији са ЛГБТИ популацијом.

Заштитник грађана упутио је Министарству правде препоруку да без одлагања предузме све мере из своје надлежности у циљу обезбеђења засебног лежаја сваком осуђеном лицу у Пријемном одељењу Казнено-поправног завода у Сремској Митровици. Управа за извршење кривичних санкција обавестила је Заштитника грађана о предузетим мерама ради растерећења Пријемног одељења: премештају одређеног броја осуђених лица у друге заводе и ефикаснијем раду служби завода у погледу третманског рада и поступка накнадног разврставања осуђених лица, као и о томе да је у циљу дугорочног решавања проблема недостатка смештајних капацитета у 2016. години обезбедила средства за израду пројекта и грађевинску дозволу за изградњу новог павиљона за смештај 320 осуђених лица у Казнено-поправном заводу у Сремској Митровици.

Ради поступања по препорукама Заштитника грађана да лицима лишеним слободe која су заражена вирусом хумане имунодефицијенције - ХИВ обезбеди одговарајућу терапију, успостављена је сарадња Специјалне затворске болнице Управе за извршење кривичних санкција са Инфективном клиником Клиничког центра Србије и установљене су процедуре ради благовременог прибављања лекова за лица лишена слободe заражена вирусом хумане имунодефицијенције - ХИВ.

У складу са препорукама Заштитника грађана, Казнено-поправни завод за жене у Пожаревцу је утврдио процедуре којима је уредио међусобну сарадњу Службе за обезбеђење и Службе за здравствену заштиту, а којом се обезбеђује да свака осуђеница, по повратку у Завод са привременог одсуства, у што краћем року, буде прегледана од

³³² „У нишком затвору почела производња делова за аутомобиле, али има осуђеника који не желе да раде“, Блиц, 16. јануар 2017, <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/u-niskom-zatvoru-pocela-proizvodnja-delova-za-automobile-ali-ima-osudenika-koji-ne/htv2dijv>.

стране заводског лекара. Процедура садржи и одредбе о обавези лекара да у здравствени картон осуђенице уписује све резултате обављеног прегледа, што обухвата и податак о томе да је осуђеница одбила такав преглед (сачињен је образац службене белешке за слушајеве када осуђеница одбије пружање медицинске помоћи).

Прихватајући Мишљење Заштитника грађана о значају превентивних лекарских прегледа, Казнено-поправни завод за жене у Пожаревцу донео је Директиву о праћењу здравственог стања и спречавању обољевања осуђеница којом је утврдио динамику, обим и садржину превентивног прегледа на тај начин што је обавезао лекара у заводу да, једном годишње, за све осуђенице које издржавају казну затвора у трајању дужем од шест месеци, спроводи превентивни преглед и сачињава Извештај о обављеном прегледу. Наведеном Директивом лекар завода је обавезан да једном годишње, у сарадњи са Заводом за јавно здравље у Пожаревцу, организује едукацију о здравственој превентиви осуђеница и бризи за сопствено здравље.

У складу са препорукама, које је Заштитник грађана упутио Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву ради отклањања недостатака у поступању запослених према осуђеним лицима и утврђивања одговорности за начињене повреде права осуђених, покренут је дисциплински поступак против запослених који су двојици осуђених повредили право на неповредивост физичког и психичког интегритета. Прихваћена је препорука да Завод предузме све расположиве мере да спречи настанак било ког облика злостављања и да се убудуће мера принуде „употреба гумене палице“ примењује само уколико је та мера неопходна у односу на опасност која прети, сразмерна потреби савлађивања отпора, као и у мери која је нужна, односно само док постоје разлози за њену примену. У том циљу обезбеђено је и стручно усавршавање запослених у препознавању и превенцији злостављања.

Упркос препорукама Заштитника грађана из ранијих година, са којима је Управа за извршење кривичних санкција упознала све заводе за извршење кривичних санкција, начин обављања лекарског прегледа након примене мере принуде у Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву није унапређен. Заштитник грађана је утврдио да лекарски прегледи осуђених лица након примена мера принуде нису обављени у складу са важећим прописима и стандардима. У извештајима о обављеним лекарским прегледима осуђених након примене мере принуде нису унети наводи лица према коме је мера принуде примењена о начину настанка повреда, нису детаљно описане констатоване повреде и није унето мишљење лекара о повезаности примењене мере и насталих повреда, чиме је повређено право осуђених над којима је примењена мера принуде на здравствену заштиту и право на заштиту од злостављања. Такође, лекарски преглед осуђених након примене мере принуде обављен је у присуству немедицинског особља, и то припадника Службе за обезбеђење који је учествовао у примени мера према осуђенима. На описани начин осуђенима према којима је примењена мера принуде повређено је право на здравствену заштиту, право на заштиту од злостављања и право на приватност.

Будући да је обављање лекарског прегледа у складу са правилима струке и одредбама позитивних прописа, битан предуслов за остваривање дужности државе да предузима мере у циљу спречавања некажњивости за било који облик злостављања и значајан сегмент у превенцији насиља над лицима лишеним слободе, Заштитник грађана је Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву упутио препоруку да лекар у извештајима о обављеним лекарским прегледима осуђених након примене мера принуде, као и увек када осуђени наводи или када друге околности указују да је према њему поступано насилно, уноси наводе лица према коме је мера принуде примењена о

начину настанка повреда и изнесе своје мишљење о повезаности примењене мере и насталих повреда, и детаљно опише и фотографише констатоване повреде. Такође, Заштитник грађана је упутио препоруке да Завод обезбеди да се лекарски прегледи осуђених не обављају у присуству немедицинског особља, осим ако то затражи лекар из безбедносних разлога, на које разлоге су лекару дужни да укажу припадници Службе за обезбеђење. У случају присуства немедицинског особља лекарском прегледу, потребно је да Завод обезбеди да прегледу не присуствује припадник Службе за обезбеђење који је наложио или применио мере принуде, нити друго лице на које је осуђени указао да је према њему насилно поступало. Уколико лекар захтева присуство немедицинског особља, неопходно је да та чињеница и подаци о присутном немедицинском особљу буду забележени у медицинској документацији осуђеног.

У циљу законитог и правилног поступања завода за извршење кривичних санкција сваки пут када постоје оправдани разлози да се посумња да су осуђени били изложени било ком облику злостављања, Заштитник грађана је упутио Управи за извршење кривичних санкција препоруку да све заводе за извршење кривичних санкција упозна са препорукама упућеним Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву и да обезбеди њихово сходно спровођење. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Управа за извршење кривичних санкција обавезала је Одељење за инспекцију да у вршењу надзора над радом завода за извршење кривичних санкција контролише и спровођење препорука упућених Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву усмерених на будући рад, како би у свим заводима за извршење кривичних санкција обезбедила њихову сходну примену. Такође, Управа је поступила на исти начин и у погледу контроле спровођења препорука упућених Казнено-поправном заводу за жене у Пожаревцу и тиме ојачала улогу унутрашње контроле рада завода за извршење кривичних санкција и створила услове за унапређење поступања запослених према лицима лишеним слободe, у складу са препорукама Заштитника грађана, у свим заводима за извршење кривичних санкција.

Сматрајући да би се унапређењем прописа постигла боља заштита права грађана, пре свега од тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака, Заштитник грађана поднео је јула 2016. године Влади и Народној скупштини иницијативу да се Закон о извршењу кривичних санкција допуни тако што ће се прописати обавеза звучног и визуелног снимања употребе мера принуде од стране запослених у службама за обезбеђење завода за извршење кривичних санкција и уреди поступање са тако насталим материјалом. На основу искуства у раду по притужбама грађана, посебно лица лишених слободe, сагледаних резултата рада државних органа који поступају по пријавама грађана у којима се указује на кршење права незаконитом или неправилном применом овлашћења (њиховом неоснованом применом или прекорачењем), као и праксе одређеног броја развијених држава, Заштитник грађана је оценио да звучно и визуелно снимање примене употреба мера принуде од стране запослених у службама за обезбеђење завода за извршење кривичних санкција представља значајно средство у превенцији кршења права грађана, нарочито превенцији тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака и истраживању да ли је дошло до кршења права грађана незаконитим радом органа власти, што није могуће постићи мањим ограничењем права грађана. Међутим, по овој иницијативи Заштитника грађана још увек није поступљено.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Студенти Правног факултета у посети Заштитнику грађана

У оквиру успостављене сарадње Заштитника грађана са Правним факултетом Универзитета у Београду, студенти тог факултета били су гости институције омбудсмана, а представници овог органа су их упознали са радом и надлежностима овог органа, поготово у области заштите лица лишених слободе и превенције тортуре.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Заштита од одмазде, третмански рад и правна помоћ лицима лишеним слободе у случајевима повреде права на неповредивост физичког и психичког интегритета

У поступку контроле законитости и правилности рада Казнено-поправног завода за малолетнике у Ваљеву, Заштитник грађана је утврдио да је према осуђенима примењена мера „принуде употреба гумене палице“, иако та мера није била неопходна у односу на опасност која је претила, нити сразмерна потреби савлађивања отпора, а њена примена је настављена и након престанка пружања отпора. Заштитник грађана је Казнено-поправном заводу за малолетнике у Ваљеву упутио препоруку да у будућем раду у случају повреде права на неповредивост физичког и психичког интегритета пружи осуђенима заштиту од одмазде, као и правну помоћ у циљу остваривања права по основу незаконитог и неправилног поступања Завода и појача индивидуални третмански рад према њима. Препоручени начин пружања заштите од одмазде састоји се у томе да Завод привремено онемогући непосредан контакт између осуђених и оних запослених за које постоје аргументоване тврдње или друге околности које указују да су те осуђене злостављали, до окончања законом прописаних поступака за утврђивање одговорности запослених; трајно онемогући непосредан контакт осуђених и оних запослених за које се у законом прописаном поступку утврди да су одговорни за злостављање тих осуђених; као и да Завод не налаже, не примењује, не допусти и не толерише било коју санкцију против било ког осуђеног или запосленог зато што је указао да је осуђени био злостављан.

Казнено-поправни завод за малолетнике у Ваљеву обавестио је Заштитника грађана да је поступио по упућеним препорукама, а Управа за извршење кривичних санкција проследила је наведене препоруке управницима свих завода за извршење кривичних санкција и наложила им да се у даљем раду придржавају датих препорука. Такође, Управа за извршење кривичних санкција доставила је препоруке Заштитника грађана Одељењу за инспекцију, како би приликом вршења надзора, контролисала њихово спровођење у свим заводима за извршење кривичних санкција.

Током поступка контроле осуђеном побољшана исхрана

Осуђени је у притужби поднетој Заштитнику грађана навео да се налази на издржавању казне затвора у Казнено-поправном заводу у Нишу, да болује од дијабетеса и полицитемије вере, али да не добија оброке који су прилагођени његовом здравственом стању и да му је исхрана једнолична и недовољна.

Током поступка контроле, Казнено-поправни завод у Нишу је, на основу извештаја лекара у заводу, притужиоцу изменио јеловник, проширио асортиман намирница за доручак и појачао вечерњу ужину, а притужилац је обавестио Заштитника грађана да је, након подношења притужбе Заштитнику грађана, дошло до битног побољшања

његове исхране и да заводска кухиња настоји да му омогући исхрану, у складу са његовим здравственим потребама. Имајући у виду да је контролисани орган отклонио недостатке у свом раду, Заштитник грађана је започети поступак контроле оставио.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да настави са активностима усклађивања смештајних услова у заводима за извршење кривичних санкција са важећим стандардима.
2. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди довољан број здравствених радника, потребне количине лекова и медицинских средстава и унапреди здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција.
3. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди да сва лица са менталним сметњама која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског режима и да им се у стационарној здравственој јединици унутар завода, Специјалној затворској болници или другој одговарајућој здравственој установи пружи здравствена заштита примерена њиховој болести и потреби за лечењем.
4. **Министарство здравља** треба периодично да врши надзор над стручним радом здравствених служби у заводима за извршење кривичних санкција.
5. **Министарство правде и Министарство здравља** треба да предузму мере да службе за здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција постану организациони део Министарства здравља или да, као прелазно решење, постану део јединствене организационе јединице у седишту Управе.
6. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да свим лицима на извршењу казне затвора и мере притвора омогуће да расположиво време током дана проводе ван спаваоница, у заједничким просторијама са другим осуђенима, односно са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.
7. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да наставе са унапређивањем могућности за радно ангажовање лица на извршењу казне затвора и мере притвора и њиховим укључивањем у друге свакодневне активности.
8. **Министарство правде** треба да предузме мере у циљу доношења прописа којима ће се омогућити да се казне затвора према женама и малолетницима и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом извршавају у више установа.
9. **Министарство правде** треба да предузме мере да Одељење за инспекцију постане организациони део тог министарства, ван Управе за извршење кривичних санкција.

ПСИХИЈАТРИЈСКЕ УСТАНОВЕ И УСТАНОВЕ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ДОМСКОГ ТИПА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Заштитник грађана током 2016. године није констатовао било какво системско унапређење поступања према лицима чија је слобода кретања ограничена у психијатријским установама и установама социјалне заштите домског типа.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Служба за психијатрију Опште Болнице Суботица, Дом за смештај одраслих лица Кулина и Геронтолошки центар Нови Сад усвојили су процедуре физичког спутавања пацијената, односно корисника.
2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Служба за психијатрију Опште болнице Суботица ће сходно законским прописима спроводити процедуре за пријем у психијатријску установу, док ће се медицинске мере примењивати само уз пристанак пацијента, сем у изузетним, законом прописаним ситуацијама у којима је дозвољено лечење ових лица и без њиховог пристанка.
3. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, у Дому за смештај одраслих лица Кулина и Установи за одрасле и старије „Гвозден Јованчићевић“ Велики Поповац успостављене су књиге евиденције о повредама корисника, у које се уписују сви случајеви повреда корисника.
4. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, у Дому за смештај одраслих лица Кулина и Установи за одрасле и старије „Гвозден Јованчићевић“ Велики Поповац утврђивање узрока и времена смрти корисника унутар установе врше независни овлашћени лекари из локалне самоуправе, који издају и потврде о смрти за кориснике.
5. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, у Дому за смештај одраслих лица Кулина прекинута је пракса држања кориснице у изолацији дуги низ година.
6. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Дом за лица са оштећеним видом „Збрињавање“ унапредио је поступање према корисницима.

Мањкавости на државном нивоу

1. Нису спроведене потребне активности усмерене ка успостављању ванинституционалног збрињавања и подршке у заједници особама са менталним сметњама (и њиховим породицама).
2. Одредбе Закона о заштити лица са менталним сметњама³³³ и Правилника о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама³³⁴ садрже значајне недостатке

³³³ „Службени гласник РС“, број 45/13.

³³⁴ „Службени гласник РС“, број 94/13.

- у погледу формирања служби за заштиту менталног здравља у заједници, процедура добровољне и принудне хоспитализације, улоге полиције у односу на лица са менталним сметњама, физичког спутавања, а нарочито оне којима је предвиђена мера изолације пацијената.³³⁵
3. У великим психијатријским болницама³³⁶ и даље се на дуг рок налази велики број пацијената у смештајним условима који нису у складу са важећим стандардима, спаваонице великог капацитета нису претворене у мање просторије, нити постоје посебне просторије за посете пацијентима, као ни посебне просторије у које би се сместили фиксирани пацијенти.
 4. Нису унапређени прописи који регулишу сагласност корисника/пацијента, нарочито оних смештених у психијатријским установама и установама социјалне заштите домског типа на медицинску меру сходно важећим међународним прописима и стандардима.
 5. Није донет Правилник³³⁷ којим се детаљно уређује питање обезбеђивања средстава за личне потребе корисника услуга домског смештаја.
 6. Није сачињен Протокол о поступању у случајевима неочекиване (напрасне) смрти корисника у установама социјалне заштите.
 7. У установама социјалне заштите домског типа³³⁸ и великим психијатријским болницама³³⁹ није обезбеђен довољан број медицинског, неговатељског и другог особља у циљу адекватног задовољења свих потреба корисника и пацијената.
 8. У установама социјалне заштите домског типа³⁴⁰ и даље је смештен велики број корисника, јер нису спроведене системске активности у погледу деинституционализације, нити су створени услови за збрињавање и подршку особама са интелектуалним и менталним тешкоћама (и њиховим породицама) у локалној заједници.
 9. У установама социјалне заштите домског типа³⁴¹, великом броју корисника са интелектуалним и менталним тешкоћама ограничена је слобода кретања ван установе, за шта не постоји ваљан правни основ, нити су прописане одговарајуће процедуре којима би се регулисало њихово задржавање у Установи, односно пуштање да се крећу ван Установе.

³³⁵ Видети више: Милош Јанковић, „Слобода и права лица са менталним сметњама“, *Crimen*, 1/2015, стр. 61-80. Доступно на: http://www.ius.bg.ac.rs/crimenjournal/articles/crimen_001-2015/Crimen%202015-01-4.pdf.

³³⁶ Специјална болница за психијатријске болести „Ковин“ и Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“.

³³⁷ Чл. 213. и 229. ст. 2. Закона о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, број 24/11.

³³⁸ Геронтолошки центар Нови Сад- Радна јединица Дом за пензионере и старија лица на Новом насељу, Дом за смештај одраслих лица Кулина, Установа за одрасле и старије „Гвозден Јованчићевић“ Велики Поповац и Дом за лица са оштећеним видом „Збрињавање“

³³⁹ Специјална болница за психијатријске болести „Ковин“ и Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“.

³⁴⁰ Дом за смештај одраслих лица Кулина, Установа за одрасле и старије „Гвозден Јованчићевић“ Велики Поповац, Дом за лица ометена у менталном развоју „Otthon“ Стара Моравица.

³⁴¹ Дом за смештај одраслих лица Кулина, Установа за одрасле и старије „Гвозден Јованчићевић“ Велики Поповац, Дом за лица ометена у менталном развоју „Otthon“ Стара Моравица.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Министарство здравља** спроведе све потребне активности усмерене на успостављање ванинституционалног збрињавања и подршке у заједници особама са менталним сметњама (и њиховим породицама), односно рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање лечења лица са менталним сметњама на дневне болнице и диспанзерско лечење, односно да обезбеди да се формирају посебне организационе јединице које обављају послове заштите менталног здравља у заједници.
 - да **Министарство здравља** предузме мере из своје надлежности у циљу доношења Закона о изменама Закона о заштити лица са менталним сметњама, односно унапређења одредби које се односе на формирање служби за заштиту менталног здравља у заједници, процедуре добровољне и принудне хоспитализације; улогу полиције у односу на лица са менталним сметњама; физичко спутавање; а нарочито одредаба којима је предвиђена мера изолације пацијената. У складу са тим потребно је изменити и Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама.
 - да **Министарство здравља** предузме мере у циљу адаптације смештајних капацитета у великим психијатријским болницама.
 - да **Министарство здравља** предузме мере у циљу упошљавања довољног броја медицинског особља (медицинских техничара и лекара психијатара) и радних терапеута, како би се пружање услуга здравствене заштите подигло на виши ниво и побољшале активности психосоцијалне рехабилитације.
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** у координацији са другим надлежним органима, спроведе системске активности у циљу деинституционализације, односно стварања услова за збрињавање и подршку особама са интелектуалним и менталним тешкоћама (и њиховим породицама) у локалној заједници.
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којим ће се уредити услови и поступак ограничавања слободе кретања и физичког спутавања корисника смештених у установама социјалне заштите домског типа.
2. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања није поступило по препоруци Заштитника грађана да донесе Правилник којим ће детаљно уредити питање обезбеђивања средстава за личне потребе корисника домског и породичног смештаја.
3. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања није поступило по препоруци Заштитника грађана да сачини Протокол о поступању у случајевима неочекиване (напрасне) смрти корисника у установама социјалне заштите.
4. Министарство здравља и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања нису поступили по препоруци Заштитника грађана да предузму мере како би се у психијатријским болницама и установама социјалне заштите обезбедио

довољан број медицинског, неговатељског и другог особља у циљу адекватног задовољења свих потреба пацијената, односно корисника.

Образложење

У извештајном периоду Заштитнику грађана су се притужбама обраћали и грађани који су због менталних сметњи смештени, на дуги рок, у психијатријске болнице и установе социјалне заштите домског типа. У притужбама изражавају незадовољство својим положајем у установама у којима су смештени, уз жељу да им се омогући повратак кући. Поступајући по притужбама, Заштитник грађана је на основу информација од органа дошао до сазнања да се ради о пацијентима, односно корисницима који нису у стању да се сами старају о својим правима и интересима, те да су лишени пословне способности и стављени под старатељство центара за социјални рад с обзиром да немају чланове породице или друга блиска лица која би се о њима могла старати.

Будући да још увек није успостављен систем ванинституционалног збрињавања и подршке у заједници особама са менталним сметњама, као и да нису спроведене системске активности у погледу деинституционализације, нити су створени услови за збрињавање и подршку у локалној заједници, у психијатријским болницама и установама социјалне заштите домског типа и даље је, на неодрђено дуг рок, смештен велики број корисника. Корисницима у установама социјалне заштите и даље је ограничена слобода кретања ван установе, иако не постоји ваљан правни основ, нити процедуре којима би се регулисало њихово задржавање у установи. Заштитник грађана је у вези са ограничавањем слободе кретања корисника у установама социјалне заштите упутио препоруку Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања како би предузело мере из делокруга своје надлежности и ово питање уредило. Међутим, Министарство није доставило информацију Заштитнику грађана о правном основу за ограничавање слобода кретања ван установе, нити је успоставило процедуре ограничавања и одобравања кретања корисника ван установе.

Заштитник грађана не бележи значајнија системска унапређења, али је учињено више појединачних. У циљу унапређења поступања према пацијентима и корисницима, Служба за психијатрију Опште Болнице Суботица, Дом за смештај одраслих лица Кулина и Геронтолошки центар Нови Сад усвојили су процедуре приликом примене мере физичког спутавања – фиксације. У Дому за смештај одраслих лица Кулина унапређено је поступање на тај начин што је прекинута пракса примене мере дугогодишње изолације према једној корисници. Поступајући по упућеним препорукама, Служба за психијатрију Опште болнице у Суботици, медицинске мере према пацијентима примењује само уз пристанак пацијента, док одлуку о задржавању пацијената са менталним сметњама у болници доноси конзилијум психијатријске установе уз поштовање свих законских процедура.

У појединим установама социјалне заштите³⁴² успостављене су књиге евиденције о повредама корисника, а стручно утврђивање узрока и времена смрти корисника који су преминули у установи више не обављају лекари запослени у установама, већ лекари који су решењем органа локалне самоуправе одређени за стручно утврђивање времена и узрока смрти умрлих изван здравствених установа и издавања потврда о смрти. У циљу унапређења услова живота и поступања према корисницима, Дом за лица са оштећеним видом „Збрињавање“ обезбедио је поштовање приватности корисника и

³⁴² Установа за одрасле и старије „Гвозден Јованчићевић“ Велики Поповац и Дом за смештај одраслих лица Кулина.

чешће психијатријске контроле здравственог стања корисника, посебно осетљивих категорија. Такође, предузете су мере и на обезбеђивању ортопедских помагала у циљу унапређења рехабилитације и неге корисника у Дому.

Поједини објекти, у оквиру болница за психијатријске болести,³⁴³ и даље су старе зграде у руинираном стању које се тешко одржавају, а спаваонице великог капацитета нису претворене у мање просторије, док је загрејаност просторија и даље проблем у Специјалној болници за психијатријске болести Ковин. Један од значајнијих проблема како у психијатријским болницама, тако и у установама социјалне заштите и даље је недовољан број медицинског, неговатељског и другог особља. Недостатак кадра неповољно утиче на задовољење свих потреба корисника и пацијената и квалитет пружања здравствених и психосоцијалних услуга.

Заштитник грађана је у извештајима о посетама установама социјалне заштите³⁴⁴ упућивао препоруке да се донесе Правилник којим би се уредило питање обезбеђивања средстава за личне потребе корисника домског смештаја, сачини Протокол о поступању у случајевима неочекиване (напрасне) смрти корисника, као и обезбеди довољан број медицинског, неговатељског и другог особља. Охрабрује чињеница да је министарство по истеку извештајног периода, односно почетком 2017. године доставило одговоре на претходно наведене препоруке, што указује на спремност да се у нередном периоду успостави дијалог у циљу изналагања могућности и најбољих модела за спровођење препорука, а пре свега у циљу унапређења људских права.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Поводом обележавања Међународног дана људских права заменик Заштитника грађана за заштиту права лица лишених слободе је са сарадницима посетио Специјалну болницу за психијатријске болести „Ковин“.

На састанку представника Заштитника грађана са в.д. директором болнице изнети су најзначајнији проблеми и изазови са којима се суочавају здравствене установе за смештај особа са менталним сметњама, а чијим унапређењем би се побољшао положај тих особа, као и остваривање њихових права.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Недостаци у раду Дома за смештај одраслих Кулина отклоњени током поступка контроле Заштитника грађана

Заштитник грађана је на основу информација о наводном злостављању једног корисника у Дому за смештај одраслих лица у Кулини, по сопственој иницијативи спровео поступак контроле законитости и правилности рада ове социјалне установе. На основу спроведеног непосредног надзора прикушљене су информације релевантне за конкретан поступак и утврђено да је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања извршило ванредни инспекцијски надзор, да су уочени пропусти констатовани у записнику о извршеном надзору, као и да су, потом, инспектори

³⁴³ Специјална болница за психијатријске болести у Ковину и Специјална болница за психијатријске болести „Др Славољуб Бакаловић“ у Вршцу.

³⁴⁴ Извештај о посети Дому за смештај одраслих лица „Кулина“, Извештај о посети Установи за одрасле и старије „Гвозден Јованчићевић“ Велики Поповац.

социјалне заштите донели решење са налогом мера, по којем је директор Дома за смештај одраслих лица Кулина у потпуности поступио.

Имајући у виду да Заштитник грађана у поступку контроле, у конкретном случају, није утврдио да постоје други недостаци у раду Дома за смештај одраслих лица у Кулини који нису обухваћени записником о ванредном инспекцијском надзору и решењем инспектора социјалне заштите Министарства за рад, запошљавање и борачка и социјална питања, стекли су се услови за окончање поступка контроле Заштитника грађана. Поступање инспектора социјалне заштите Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања оцењено је као пример добре праксе у вршењу инспекцијског надзора над радом установа социјалне заштите.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- 1. Министарство здравља** треба, без даљих одлагања, да спроведе све потребне активности усмерене на успостављање ванинституционалног збрињавања и подршке у заједници особама са менталним сметњама (и њиховим породицама), односно рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање лечења лица са менталним сметњама на дневне болнице и диспанзерско лечење, односно да обезбеди да се формирају посебне организационе јединице које обављају послове заштите менталног здравља у заједници.
- 2. Министарство здравља** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења Закона о изменама Закона о заштити лица са менталним сметњама, односно унапређења одредби које се односе на формирање служби за заштиту менталног здравља у заједници, процедуре добровољне и принудне хоспитализације; улогу полиције у односу на лица са менталним сметњама; физичко спутавање; а нарочито одредаба којима је предвиђена мера изолације пацијената. У складу са тим потребно је изменити и Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама.
- 3. Министарство здравља** треба да предузме мере у циљу адаптације смештајних капацитета у великим психијатријским болницама.
- 4. Министарство здравља и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере у циљу запошљавања довољног броја медицинског, неговатељског и другог особља како би се пружање услуга здравствене и социјалне заштите подигло на виши ниво.
- 5. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у координацији са другим надлежним органима, спроведе системске активности у циљу деинституционализације, односно стварања услова за збрињавање и подршку особама са интелектуалним и менталним тешкоћама (и њиховим породицама) у локалној заједници.
- 6. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којим ће се уредити услови и поступак ограничавања слободе кретања и физичког спутавања корисника смештених у установама социјалне заштите домског типа.

7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да донесе Правилник којим се детаљно уређује питање обезбеђивања средстава за личне потребе корисника домског смештаја.
8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у сарадњи са релевантним органима власти, сачини Протокол о поступању у случајевима неочекиване (напрасне) смрти корисника у установама социјалне заштите домског типа.

ПОСТУПАЊЕ ПРЕМА ИЗБЕГЛИЦАМА И МИГРАНТИМА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Влада је донела Уредбу о начину укључивања у друштвени, културни и привредни живот лица којима је признато право на уточиште.³⁴⁵
2. Комесаријат за избеглице и миграције проширио је капацитете за смештај миграната.
3. Комесаријат за избеглице и миграције предузео је мере у циљу смештања миграната у прихватне центре и обезбеђивања адекватних услова у центрима.
4. Министарство унутрашњих послова евидентирало је мигранте који су смештени у центрима.
5. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Комесаријат за избеглице и миграције ојачали су систем социјалне заштите и подршке малолетним мигрантима.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Комесаријат за избеглице и миграције предузео је мере у циљу смештања миграната у центре.
2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања обезбедило је додатна финансијска средства и ојачало систем социјалне заштите малолетних миграната без пратње.
3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, медицинска документација миграната који се налазе у Центру за азил у Боговаћи пребачена је у амбуланту Центра и доступна је искључиво медицинском особљу.

Мањкавости на државном нивоу

1. Одређени број миграната још увек се налази у импровизованим камповима и сличним неформалним местима окупљања.
2. Комесаријат за избеглице и миграције нема успостављену процедуру притуживања на рад лица ангажованих у центрима.

³⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 101/16.

3. У већини центара мигрантима није обезбеђена психолошка подршка.
4. Канцеларија за азил је и даље организациони део Дирекције полиције – Управе граничне полиције.
5. Канцеларија за азил не предузима радње прописане Законом о азилу³⁴⁶ према свим мигрантима којима су издате потврде о израженим намерама за тражење азила.
6. Полицијски службеници отежано комуницирају са мигрантима који не говоре енглески језик.
7. У Прихватилишту за странце у Падинској Скели није обезбеђено стално присуство медицинског особља.
8. Услови у просторији за смештај странаца којима је на Аеродрому „Никола Тесла“ одбијен улазак у земљу нису у складу са важећим стандардима и овим лицима није омогућен боравак на свежем ваздуху.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Влада** сачини План збрињавања миграната који су затечени или враћени у Србију ни План поступања према онима којима није одобрена заштита.
 - да **Министарство унутрашњих послова** предузме све расположиве мере у циљу измештања Канцеларије за азил из Управе граничне полиције.
 - да **Министарство унутрашњих послова** успостави ефикасан систем азила.
2. Канцеларија за азил није поступила по препорукама Заштитника грађана да сва лица која се налазе у центрима за азил у Тутину, Сјеници и Боговаћи и којима су издате потврде о израженим намерама за тражење азила региструје и изда им личну карту за лица која траже азил.
3. Министарство унутрашњих послова није поступило по препоруци Заштитника грађана да обезбеди брошуру коју би полицијски службеници могли да уруче затеченим мигрантима и којом би их обавестили о правној ситуацији у којој се налазе и правима која имају, као и да за потребе комуникације између полицијских службеника и миграната обезбеди преводиоце.
4. Министарство унутрашњих послова није поступило по препоруци Заштитника грађана да у Прихватилишту за странце у Падинској Скели обезбеди стално присуство медицинског особља.
5. Министарство унутрашњих послова није поступило по препорукама Заштитника грађана да, у складу са важећим стандардима, обезбеди просторију за смештај странаца којима је на Аеродрому „Никола Тесла“ одбијен улазак у земљу и да ова лица бораве најмање један сат дневно на свежем ваздуху, уколико се налазе дуже од 24 сата у транзитној зони.

³⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 109/07.

Образложење

Имајући у виду да су Мађарска и Хрватска појачале контролу уласка на њихову територију, Република Србија је у циљу контроле граница са Бугарском и Македонијом и одвраћања миграната од уласка у земљу на местима где то није дозвољено и спречавања кријумчарења људи, оформила мешовите војно-полицијске патроле. Ове патроле обављају задатке у циљу линијског и дубинског обезбеђења државне границе и под командом су Војске Србије.

Мигранти се сада дуже задржавају у Србији, па је проблем њиховог збрињавања далеко сложенији и компликованији. За разлику од прошлог периода када су само пролазили кроз Србију и боравили свега до неколико дана, они сада овде остају по неколико месеци. Неки од њих желе да траже азил у Србији, али већина и даље желе да настави пут до развијених земаља Европске уније. Свесни чињенице да ће до овакве ситуације доћи Заштитник грађана је у свом Годишњем извештају за 2015. годину Влади упутио предлог да сачини План збрињавања избеглица и мигранта који су затечени или враћени у Србију, План поступања према онима којима није одобрена заштита у Србији и План интеграције оних којима је одобрен азил у Србији. Влада је крајем године донела Уредбу о начину укључивања у друштвени, културни и привредни живот лица којима је признато право на уточиште, којом је предвиђено да Комесаријат за избеглице и миграције обезбеђује интеграцију ових миграната кроз потпуно и правовремено информисање о правима, могућностима и обавезама; учење српског језика; упознавање са српском историјом, културом и уставним поретком; помоћ при укључивању у образовни систем; помоћ у остваривању права на здравствену и социјалну заштиту и помоћ при укључивању на тржиште рада. Ипак, планови поступања према мигрантима који су затечени или враћени у Србију и према онима којима овде није одобрена заштита и даље не постоје на државном нивоу, па је поступање према овим мигрантима условљено ситуацијом на терену у различитим деловима земље. Последице овога, између осталог, су различита правила која су успостављена у прихватним центрима, различит начин поступања полицијских службеника према затеченим мигрантима из ратом захваћених земаља и различит обим заштите која се пружа малолетним мигрантима без пратње. Уз то, утисак је да комплетан систем збрињавања миграната у овом тренутку зависи од хуманитарне помоћи домаћих и страних организација цивилног друштва и страних држава, те успешности Комесаријата у проналажењу донатора за различите потребе. На дуже стазе, такав систем је неодржив и потребно је да се на националном нивоу донесу планови поступања.

Према процени Високог комесаријата Организације уједињених нација за избеглице (UNHCR), у земљи се крајем године налазило око 6.400 миграната. Од тог броја, на дан 30. новембар 2016. године њих око 5.300 се налазило у званичним центрима, док су остали на неформалним местима окупљања, ван институција система. Подаци Комесаријата за избеглице и миграције показују да је током 2016. године само у центре за азил (Тутин, Крњача, Сјеница, Бања Ковиљача и Боговаћа) примљено око 7.000 миграната, највише у Центар за азил у Крњачи: њих око 4.300.³⁴⁷

Током 2016. године је отворено или је дефинитивно приведено намени још неколико центара за прихват (Пирот, Димитровград, Босилеград, Бујановац и Сомбор), а најављено је отварање још неколико. Комесаријат је уложио видне напоре да у свим центрима обезбеди адекватне услове за смештај миграната, да им омогући исхрану,

³⁴⁷ Према подацима Комесаријата, највећи пријем миграната у центре за азил је био у периоду јул – септембар 2016. године, када је у ове центре примљено њих 2.632, за разлику од осталих тромесечних квартала када је примано око 1.500 миграната.

одржавање хигијене, здравствену заштиту, гардеробу и обућу и задовољење других основних потреба.

Заштитник грађана је у оквиру праћења поступања надлежних органа према мигрантима посећивао и импровизоване кампове и друга неформална места окупљања. Овде мигранти бораве у неприхватљивим условима, у којима им је угрожено здравље и где немају могућности за одржавање хигијене. Највећи број њих није регистрован. Поред тога, оваква ситуација угрожава јавно здравље и безбедност у деловима насељених места у којима се кампови налазе, а ове локације су нарочито неприхватљиве за боравак малолетника, који су примећени током обилазака. Приликом поновљених посета камповима уз граничне прелазе Хоргош и Келбија уочено је да је смањен број миграната који се тамо налазе. Ипак, импровизована места окупљања миграната који су ван институција система још увек постоје, а ситуација је нарочито лоша у напуштеном магацину у близини Београдске аутобуске станице. Након посета Парку Луке Ђеловића (парк код Економског факултета Универзитета у Београду) и Светониколском тргу (парк код долазног перона Београдске аутобуске станице), Заштитник грађана је заузео став да би без одлагања требало предузети мере у циљу смештања миграната у институције система. Комесаријат за избеглице и миграције је обавестио Заштитника грађана да су службеници Комесаријата појачали активности на информисању и саветовању миграната о могућностима смештаја у Центар за азил у Крњачи и да је у сарадњи локалном самоуправом организован редован превоз до Крњаче (4 аутобуса дневно).

Након затварања тзв. балканске руте, мигрантима се више не издају потврде о уласку на територију Републике Србије за стране држављане који долазе из земаља у којима су њихови животи у опасности, на основу Одлуке Владе о издавању истоимене потврде³⁴⁸, с обзиром на то да су са овом потврдом могли да бораве у Србији до 72 сата од њеног издавања. Последица престанка издавања потврде је да значајан део миграната који су ушли у земљу, а који нису изразили намеру да траже азил, није био евидентиран од стране Министарства унутрашњих послова, већ само од стране Комесаријата за избеглице и миграције приликом њиховог смештања у центре. Евидентирање од стране Комесаријата је подразумевало уношење личних података миграната у једнообразне електронске евиденције. У другој половини године Министарство унутрашњих послова је обавило регистрацију свих миграната који бораве у центрима, која је обухватала узимање личних података од свих и фотографисање и дактилоскопирање миграната старијих од 14 година.

Приликом посета центрима за смештај малолетних страних лица без пратње који се налазе у оквиру завода за васпитање деце и омладине у Нишу и Београду, Заштитник грађана је утврдио да ови заводи малолетним страним лицима без пратње пружају услуге смештаја, здравствене заштите и исхране и покривају трошкове превоза, па је у циљу задовољења потреба малолетних странаца и пружања услуга социјалне заштите предложио Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања да повећа финансијска средства која се издвајају за ове заводе. Министарство је обавестило Заштитника грађана да су обезбеђена средства за унапређење система заштите малолетних миграната без пратње, јачање капацитета запослених у систему социјалне заштите и повећање смештајних капацитета у институцијама социјалне заштите, као и да су набављена возила која ће бити уступљена на трајно коришћење институцијама система социјалне заштите које се баве прихватом малолетних миграната без пратње. Поред тога, ангажовани су теренски радници за рад са рањивим категоријама

³⁴⁸ „Службени гласник РС“, број 81/15.

миграната. Ипак, приликом посете Прихватном центру у Суботици утврђено је да су теренски радници недовољно посвећени стручном раду са рањивим групама. Током посета је утврђено и да у центрима постоји тзв. кутак за децу, одговарајуће опремљена просторија предвиђена за дневни боравак деце, у којима са њима раде стручњаци. У транзитној зони Аеродрома „Никола Тесла“ мајке са децом којима је одбијен улазак у земљу бораве у просторијама које су посебно намењене и опремљене за њихов боравак.

Приликом посете прихватним центрима у Шиду и Адашевцима мигранти су имали велики број примедби на поступање службеника Комесаријата и других ангажованих лица према њима, о чему службеници који руководе радом ових центара нису имали сазнања. Имајући у виду наведено, као и да ће мигранти дужи временски период боравити у центрима, Заштитник грађана је крајем извештајног периода Комесаријату за избеглице и миграције упутио препоруку да успостави процедуру притуживања на рад лица ангажованих у центрима.

Неизвесност наставка пута, продужени останак у Србији, несигурна будућност и неразумевање ситуације у којој се налазе проузрокује стрес код миграната, који је уочен приликом посета и разговора са њима. Ако се на ове околности дода да су мигранти дужи период на путу, током којег су многи претпрели или су присуствовали насиљу и да су многи изгубили чланове својих породица или су се одвојили од њих, тренутна ситуација у којој се мигранти налазе ће неминовно довести до погоршања њиховог психичког стања и може довести до конфликтних ситуација како међу мигрантима тако и између миграната и службеника. Због свега овога важно је пружати психолошку помоћ мигрантима, која није организована у већини посећених центара.³⁴⁹ За ову врсту подршке је неопходно обезбедити стручно особље и просторије за обављање разговора.

Канцеларија за азил је и даље организациони део Дирекције полиције – Управе граничне полиције, што значи да Канцеларија и даље нема пожељни цивилни карактер и да нису испуњени сви предуслови за независност у вођењу поступака и доношењу одлука поводом захтева за азил и престанка тог права. Нацртом закона о азилу и привременој заштити који је достављен Заштитнику грађана ради давања мишљења, било је предвиђено да је Канцеларија за азил организациона јединица Министарства унутрашњих послова, чији службеници не припадају униформисаном саставу Министарства. У мишљењу о овом Нацрту Заштитник грађана је истакао да сматра да би требало изричито прописати да Канцеларија за азил није организациони део Дирекције полиције и да службеници Канцеларије нису полицијски службеници.³⁵⁰

Приликом посета прихватним центрима, уочено је да се у већини центара налазе и мигранти који су изразили намеру да траже азил и они који то нису учинили. Наиме, од како су попуњени капацитети центара за азил, као установа у којима се примарно обезбеђују смештај и основни животни улови лицима која траже азил, мигранти који су изразили ову намеру се од стране надлежне полицијске управе упућују у неки од прихватних центара, за који од Комесаријата за избеглице и миграције добију

³⁴⁹ У Прихватном центру у Шиду хуманитарне организације су ангажовале психологе у две смене, а у Прихватилишту за странце у Падинској Скели Министарство унутрашњих послова је за странце које је потребно принудно удаљити из земље обезбедило подршку психолога. У осталим центрима оваква врста подршке се пружа спорадично од стране представника локалних центара за социјални рад, Црвеног крста или медицинског особља.

³⁵⁰ Мишљење Заштитника грађана о Нацрту закона о азилу и привременој заштити, доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4944-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-n-cr-z-n-zilu-i-privr-n-z-sh-i-i>.

информацију да у њему има слободних места. Ово је довело до ситуације да сви центри функционишу као прихватни центри. Упркос чињеници да се у центрима ипак налази и одређени број миграната који су изразили намеру да траже азил у Србији, Канцеларија за азил није ова лица регистровала, издала им личне карте за лица која траже азил нити им је омогућила да овлашћеном службенику поднесу захтев за азил. Заштитник грађана је након посета центрима за азил у Боговаћи, Тутину и Сјеници и Прихватном центру у Адашевцима препоручивао Канцеларији за азил да према овим лицима предузме законом прописане радње, али по овим препорукама није поступиено.³⁵¹ Управа граничне полиције је непоступање по препорукама образлагала околношћу да од Комесаријата за избеглице и миграције нису добили личне и друге податке за ова лица, да се ови мигранти не задржавају дуже од пар дана у центрима, да нема доступних преводилаца и да је изражена појава да се ова лица, након смештања у центре, изјашњавају службеницима Комесаријата да не желе азил.

Током извештајног периода на територији Републике Србије укупно је евидентирано око 144.000 миграната, од чега су више од једне трећине малолетници (54.882). Према подацима Министарства унутрашњих послова, током 2016. године издато је 12.814 потврда о израженим намерама за тражње азила. Упркос томе, Канцеларија за азил је регистровала само 916 лица, а одлучено је о захтевима за азил укупно 580 лица: уточиште је добило 19 лица, субвендијарну заштиту њих 23, захтеви 43 лица су одбачени, а за 39 лица одбијени, док је за 466 лица обустављен поступак.

С обзиром на то да нису испуњени услови за независност у вођењу поступака и доношењу одлука поводом захтева за азил и престанка тог права, да Канцеларија за азил не предузима законом прописане радње према свим лицима која су изразила намеру да траже азил у Републици Србији и велику разлику у броју потврда о израженим намерама, броју регистрованих лица и броју оних по чијим захтевима је донета одлука, Заштитник грађана оцењује да у Републици Србији још увек није уместављен ефикасан систем азила.

Заштитник грађана је након посета регионалним центрима граничне полиције према Бугарској и Македонији, Полицијској управи у Врању, Прихватилишту за странце у Падинској Скели и Станици граничне полиције Београд на Аеродрому „Никола Тесла“ препоручивао Министарству унутрашњих послова да обезбеди писане брошуре о правној ситуацији у којој се мигранти налазе и правима која имају, на језицима које они разумеју, а које ће полицијски службеници уручивати мигрантима, као и да за потребе јасне и прецизне комуникације обезбеди преводиоце. Ипак, Министарство је обавестило Заштитника грађана да није поступило по овим препорукама због недостатка финансијских и људских капацитета, али да ће се у наредном периоду размотрити могућности израде брошуре.

Заштитник грађана је утврдио битне недостатке у организацији здравствене заштите странаца којима је одређен боравак у Прихватилишту за странце у Падинској Скели и заштити података о њиховом здравственом стању и преписаној терапији: у Прихватилишту нема здравственог радника, па се за потребе здравствене заштите странаца користе услуге лекара оближњег Казено-поправног завода у Београду – Падинској Скели; не врше се лекарски прегледи приликом пријема лица у Прихватилиште, већ се обављају само по захтеву лица и на основу процене службених лица; службеници Прихватилишта имају увид у податке о здравственом стању странаца и преписаној терапији и постоје тешкоће у комуникацији између лекара

³⁵¹ Обавештење о поступању по препоруци која се односи на мигранте у Прихватном центру у Адашевцима није примљено до истека извештајног периода.

Завода и странаца. Након препоруке упућене у циљу исправљања уочених недостатака, Заштитник грађана је обавештен да Министарство унутрашњих послова не поседује кадровске, просторне ни финансијске могућности да обезбеди стално присуство медицинског особља у Прихватилишту, као и да ће предузети додатне мере како би Казнено-поправни завод у Београду – Падинској Скели обезбедио редовну здравствену заштиту странцима.

Током извештајног периода, Заштитник грађана је, у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ), посебну пажњу посветио заштити најрањивијих група избеглица и миграната, а нарочито деце и жена. Током посета НПМ проверавани су услови смештаја деце, мигранткиња трудница и породиља, пружање здравствене заштите мигранткињама и деци, као и да ли су адекватно и благовремено реаговали надлежни органи на случајеве насиља у породици, трговине људима, као и злостављања и занемаривања деце.

Уочено је отежано идентификовање малолетника без пратње, због чега је НПМ Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања упутио препоруку да предузме мере у циљу успостављања одговарајућих процедура и развијања механизма за ефикасније идентификовање малолетника без пратње, као и других нарочито осетљивих категорија лица којима је потребна додатна помоћ и пажња. Препоруке су упућиване у циљу подизања ефикасности и квалитета процене да ли се ради о малолетнику без пратње и процедуре његовог збрињавања, као и превенције злоупотребе малолетника.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да сачини План збрињавања миграната који су затечени или враћени у Србију и План поступања према онима којима није одобрена заштита.
2. **Министарство унутрашњих послова** треба да предузме мере у циљу измештања Канцеларије за азил из Дирекције полиције – Управе граничне полиције.
3. **Министарство унутрашњих послова** треба да успостави ефикасан систем азила.
4. **Министарство унутрашњих послова** треба да омогући несметану комуникацију полицијских службеника и миграната.
5. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди стално присуство медицинског особља у Прихватилишту за странце у Падинској Скели.
6. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди просторију за смештај странаца којима је на Аеродрому „Никола Тесла“ одбијен улазак у земљу у складу са важећим стандардима и да овим лицима омогући боравак на свежем ваздуху.
7. **Канцеларија за азил** треба да према свим мигрантима којима су издате потврде о израженим намерама за тражење азила предузме законом предвиђене радње.
8. **Комесаријат за избеглице и миграције** и **Министарство унутрашњих послова** треба да предузму мере у циљу смештања свих миграната у институције система.
9. **Комесаријат за избеглице и миграције** треба да успостави процедуру притуживања на рад лица ангажованих у центрима.
10. **Комесаријат за избеглице и миграције** треба да обезбеди психолошку подршку мигрантима смештеним у центрима.

НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

Током 2016. године Национални механизам за превенцију тортуре (НПМ) обавио је 92 посете установама у којима се налазе или се могу наћи лица лишена слободе, а надлежним органима и посећеним институцијама упућено је 318 препорука.

Обављено је укупно 33 посета полицијским управама и полицијским станицама у њиховом саставу (ПУ Крушевац и пет полицијских станица у њеном саставу; ПУ Пожаревац и седам полицијских станица у њеном саставу; ПУ Суботица; ПУ Ниш и шест полицијских станица у њеном саставу; ПУ Лесковац и пет станица у њеном саставу; ПУ Пирот; ПУ Нови Пазар и две полицијске станице у њеном саставу и ПС Вршац), којима је упућено 88 препорука. Посећено је укупно 8 завода за извршење кривичних санкција (Окружни затвор у Суботици; Казнено-поправни завод у Нишу; Окружни затвор у Лесковцу; Казнено-поправни заводу у Београду; Казнено-поправни заводу у Падинској Скели; Окружни затвор у Смедереву, Окружни затвор у Панчеву – Одсек у Вршцу и Окружни затвор у Врању) и упућено је 104 препорука за уклањање утврђених недостатака. НПМ је посетио седам установа социјалне заштите домског типа (Дом за децу и омладину ометену у развоју „Ветерник“; Дом за смештај одраслих лица Кулина; Геронтолошки центар у Новом Саду; Дом за стара лица Велики Поповац; Дом Слепих „Збрињавање“; Дом за лица ометена у менталном развоју „Otthon“; Геронтолошки центар у Вршцу) и том приликом упутио 44 препоруке. Обављене су и три посете специјалним психијатријским болницама (Одељење психијатрије опште болнице у Суботици; Специјална болница за психијатријске болести у Вршцу; Специјална болница за психијатријске болести у Ковину) и упућено је осам препорука.

У сарадњи са Београдским центром за људска права, а уз подршку УНХЦР, обављене су и 52 тематске посете, ради праћења поступања надлежних органа према избеглицима и мигрантима који пролазе кроз Републику Србију. Посећени су центри за азил у Крњачи, Боговађи, Тутину и Сјеници, прихватни центри у Суботици, Сомбору, Шиду, Принциповцу, Адашевцима, Бујановцу и Прешеву, Прихватилиште за странце у Падинској Скели, Полицијска станица у Вршцу, полицијске управе у Београду, Нишу, Новом Пазару, Пироту, Лесковцу, Пожаревцу, Крушевцу и Врању, Станица граничне полиције Београд на Аеродрому „Никола Тесла“, регионални центри граничне полиције према Мађарској, Румунији – север, Бугарској и Македонији, Центар за социјални рад у Прешеву, установе социјалне заштите које пружају услугу домског смештаја малолетницима у Суботици, Београду и Нишу, заводи за извршење кривичних санкција у Врању, Сомбору и Суботици, као и неформална места окупљања миграната уз граничне прелазе Хоргош и Келебија и на више локација у граду Београду. У извештајима о посетама упућено је 72 препоруке за уклањање утврђених недостатака.

У обављању послова НПМ, Заштитник грађана је наставио сарадњу са Покрајинским заштитником грађана – Омбудсманом и удружењима, али и са међународним организацијама, посебно у области мониторинга положаја избеглица и миграната. Такође, настављена је сарадња са Одбором за рад, социјална питања, друштвену искљученост и смањење сиромаштва Народне скупштине, у циљу размене информација о стању и актуелним проблемима у збрињавању избеглица и миграната, са нарочитим фокусом на рањиве категорије, као то су жене деца, особе са инвалидитетом, стари, итд.

У извештајном периоду настављена је сарадња и са академском заједницом, а студентима Правног факултета, Универзитета у Београду, представници Заштитника грађана су презентовали начин рада НПМ. Такође, удружење Иницијатива младих за

људска права је организовало предавања за студенте на тему „Мониторинг затворског система“, на којем су представници Заштитника грађана били једни од предавача.

Током 2016. године представници НППМ учествовали су на састанцима Мреже НППМ Југоисточне Европе (НППМ Мрежа), који су одржани у Салцбургу, Бечу и Загребу. Услови смештаја и третман у установама социјалне заштите са посебним фокусом на домове за стара лица и ограничења слободе уз прекомерну медикацију била је тема састанка НППМ Мреже одржаног у Салцбургу у априлу 2016. године, док су у Бечу тема састанка била домови за стара лица, односно стандарди пружања медицинске заштите и медицински заснивано лишење слободе. Састанак Мреже који је одржан у Загребу, у новембру, имао је неколико тема: унапређење праћења поступања по препорукама националних механизма, имплементација Мендела правила УН, као и улога НППМ у заштити избеглица и миграната. Средином децембра 2016. године, Заштитник грађана је организовао састанак НППМ Мреже у Београду. Тема састанка је била превентивни приступ заштити људских права избеглица и миграната у земљама Југоисточне Европе.

Заменик Заштитника грађана учествовао је на годишњем састанку НППМ-ова, који је одржан у Бечу, у организацији Канцеларије ОЕБС за демократске институције и људска права (ОДИХР) и удружења Асоцијација за превенцију тортуре (АПТ). На састанку су учествовали представници Европског комитета за спречавање мучења, Поткомитета УН за превенцију тортуре, национални механизми за превенцију тортуре из ОЕБС региона, Асоцијације за превенцију тортуре, као и бројни експерти. Циљ састанка је био да се укаже на постигнућа и изазове у раду НППМ, унапређење стратегије и спровођења мандата НППМ, као и њихове међусобне сарадње.

Заштитника грађана је организовањем конференције за штампу обележио десет година од ступања на снагу Опционог протокола уз Конвенцију УН против тортуре и других, нељудских и понижавајућих казни (ОРСАТ). На конференцији су своја искуства у раду са лицима лишених слободе и на превенцији тортуре изнели заменик заштитника грађана, стална координаторка УН и представница УНДП у Србији, као и експерти НППМ Србије, директор Комитета правника за људска права, члан НППМ Србије и представница Управе за извршење кривичних санкција.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Заштитник грађана је, у сарадњи са Управом за извршење кривичних санкција и удружењем Иницијатива младих за људска права организовао округли сто „Здравствена заштита у затворском систему Србије“, на коме су се окупили лекари и друго медицинско особље ангажовано у заводима за извршење кривичних санкција. Учесницима су се поред заменика заштитника грађана и његових сарадника, обратили и директор Управе за извршење кривичних санкција, управник Специјалне затворске болнице, као и стручњаци из области људских права и пружања здравствене заштите. Циљ округлог стола био је обука учесника о стандардима пружања здравствене заштите у заводима, као и упознавање са најзначајнијим налазима и препорукама Заштитника грађана и Националног механизма за превенцију тортуре.

Заштитник грађана је организовао округли сто на тему „Људска права и друштвено укључење избеглица и миграната у Републици Србији“ како би покренуо дијалог између свих релевантних актера у постизању конкретних планова у циљу адекватне и правремене инклузије избеглица и миграната у Србији и заштите њихових права. Округли сто организован је у оквиру пројекта „Људска права миграната и избеглица: Србија и балканска рута – Националне институције за заштиту људских права и међународно-правне активности“, који су заједнички спровели Заштитник грађана и

Канцеларија Високог комесара УН за људска права (ОХЦХР), уз подршку Владе Федералне Републике Немачке.

Представници Заштитника грађана похађали су семинар на тему мониторинга приликом присилног повратка. Дводневни семинар је одржан у Варшави у организацији Европске агенције за чување граница (*FRONTEX*).

Организована је једна студијска посета Заштитнику људских права Јерменије. Представници Заштитнику грађана су током посете посебну пажњу посветили остваривању и заштити права лица лишених слободе и сагледавању начину рада Националног механизма за превенцију тортуре Јерменије, а обављене су и заједничке посете институцијама у којима се налазе лица лишена слободе (затвор и полицијско задржавање).

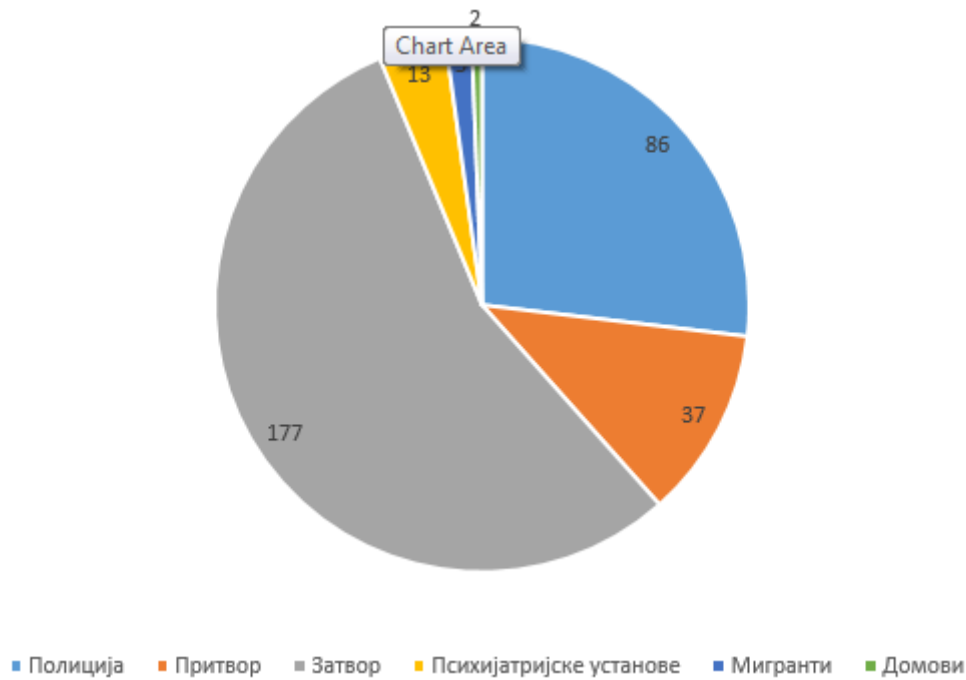
Представница Заштитника грађана учествовала је на састанку који су организовали ЕУ Агенција за фундаментална права (*FRA*), Савет Европе, Европска мрежа тела за равноправност (*Equinet*) и Европска мрежа националних институција за људска права (*ENNHRI*) ради израде Платформе за 2016. годину и плана рада Европске мреже националних институција за људска права, у области заштите права избеглица и миграната. Том приликом је представљен рад Заштитника грађана и послови које обавља као Национални механизам за превенцију тортуре у контексту заштите права избеглица и мигранта. Такође, учесницима је представљена и Београдска декларација, која је усвојена у новембру 2015. године.

Заштитник грађана учествовао је на радионици, коју је у Солуну организовао грчки Омбудсман о избеглицама/мигрантима и људским правима. Том приликом усвојен је Заједнички акциони план институција омбудсмана у региону, који почива на Београдској декларацији. Такође, Заштитник грађана је учествовао и на дводневној Међународној конференцији „Одговор омбудсмана на актуелне изазове у Европи“ у Барселони, коју је организовао Омбудсман Каталоније, који председава Европском групом Међународног института Омбудсмана. Заштитник грађана је том приликом говорио о улози омбудсмана у заштити права миграната и избеглица.

СТАТИСТИКА

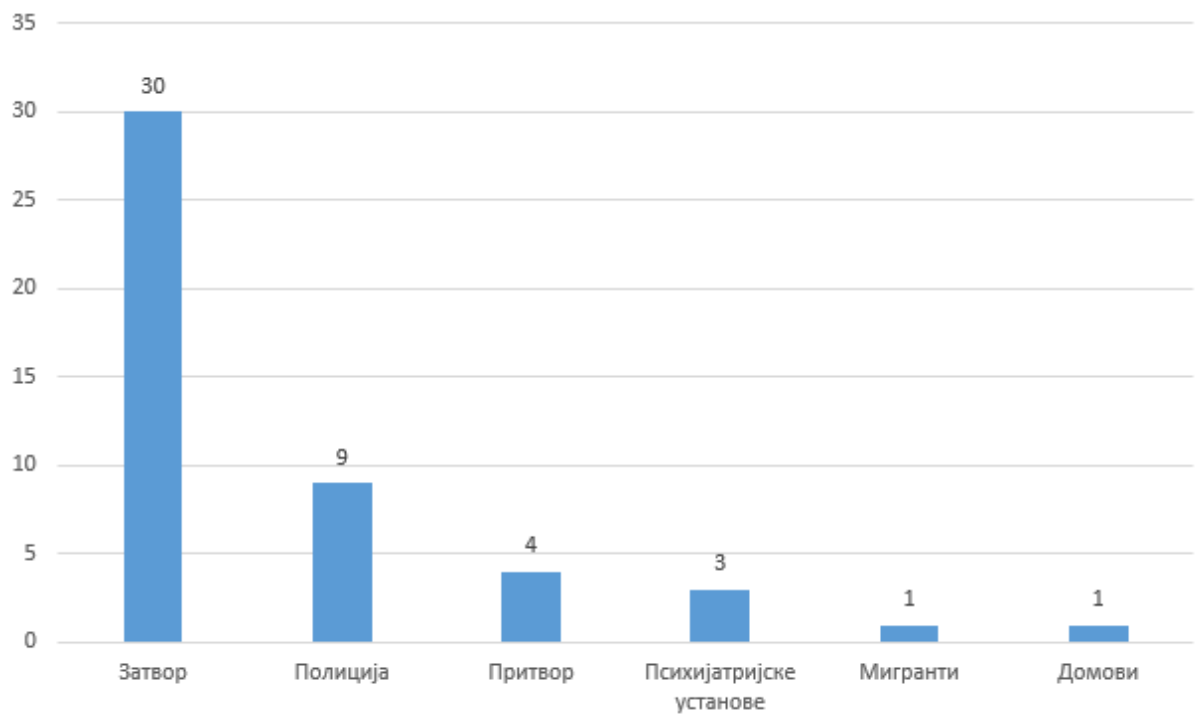
Током 2016. године, Заштитник грађана је примио 320 притужби на поступање према лицима лишеним слободе, и то: 86 притужби на поступање према задржаним лицима и лицима према којима су примењена полицијска овлашћења, 37 притужби на поступање према лицима која су се налазила на извршењу мере притвора, 177 притужби на поступање према лицима која су се налазила извршењу казне затвора, 13 притужби на поступање према лицима која су се налазила на лечењу у психијатријским установама, 2 притужбе на поступање према лицима која су користила услугу домског смештаја и 5 притужби на поступање према мигрантима.

Графикон 9 - Број притужби у области лица лишених слободе у 2016.



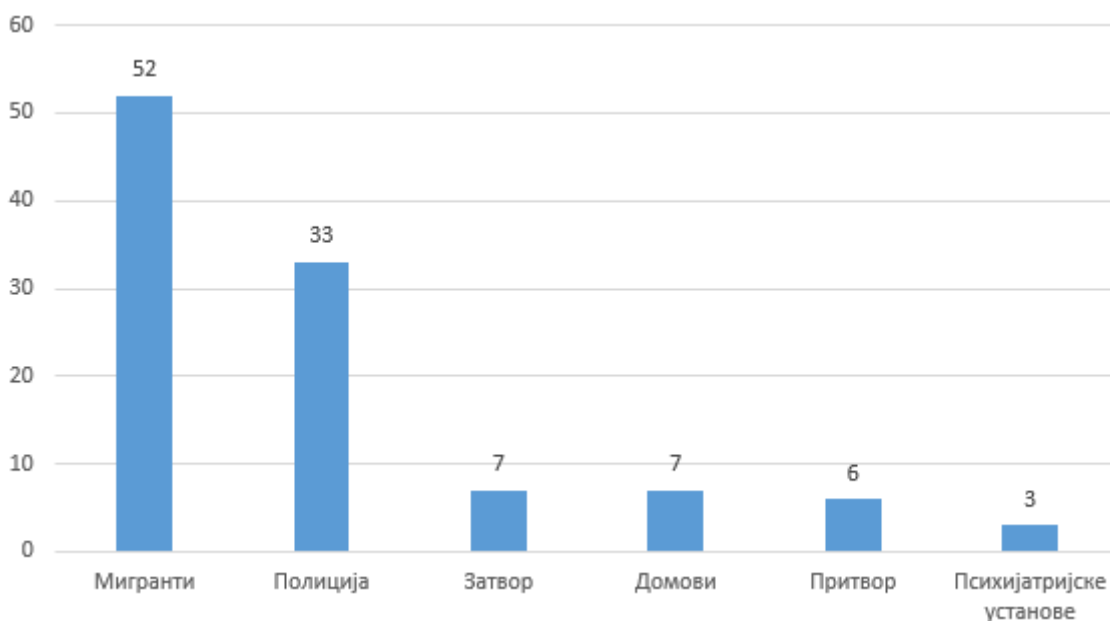
У истом периоду, Заштитник грађана је у 48 поступака контролисао законитост и правилност рада органа према лицима лишеним слободе. По притужбама грађана је вођен 39 контролни поступак, а њих 9 по сопственој иницијативи. На рад полиције се односило 9 поступака, на рад установа за извршење мере притвора 4, на рад установа за извршење казне затвора 30, на рад психијатријских установа 3, на рад установа које пружају услугу домског смештаја 1 и на рад органа који поступају према мигрантима 1.

Графикон 10 - Контролни поступци у области лица лишених слободе у 2016.



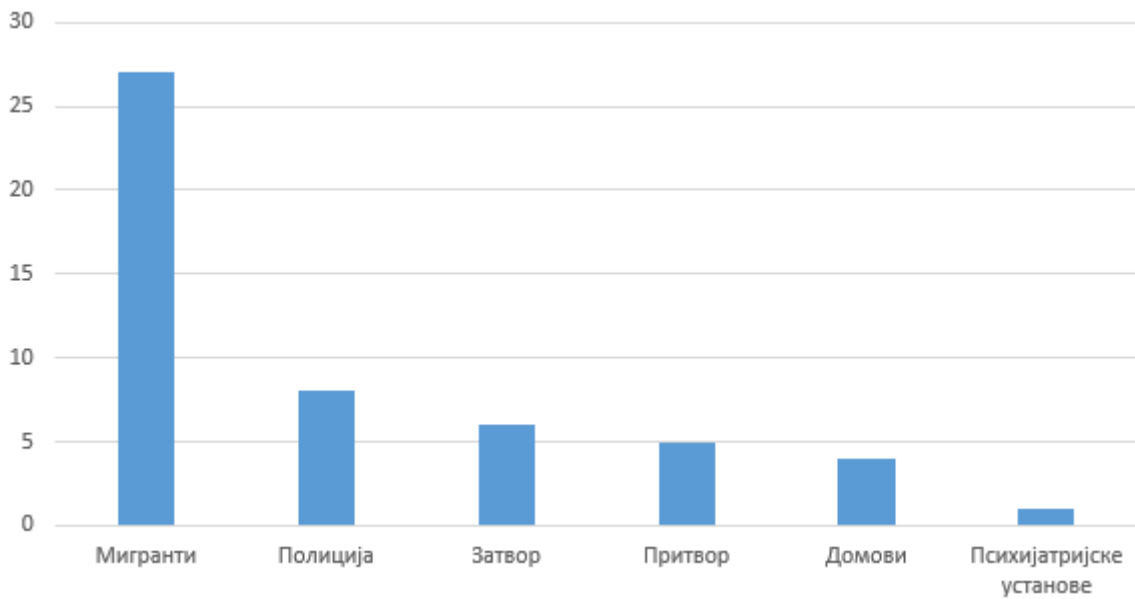
Током извештајног периода, у оквиру рада Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ) обављено је 92 посете местима на којима се налазе лица лишена слободе. У 33 превентивна поступка је контролисано поступање полиције према задржаним лицима и лицима према којима су примењена полицијска овлашћења, у 6 поступање према лицима која су се налазила на извршењу мере притвора, у 7 поступање према лицима која су се налазила на извршењу казне затвора, у 3 поступање према лицима која су се налазила на лечењу у психијатријским установама, у 7 поступање према лицима која су користила услугу домског смештаја и у 52 према мигрантима.

Графикон 11 - Превентивни поступци у области лица лишених слободе у 2016.



О посетама које су обављене у оквиру превентивних поступака НПМ сачињено су 43 извештаја. На поступање полиције се односи 8 извештаја, на поступање према притвореним лицима 5 извештаја, на поступање према лицима на издржавању казне затвора 6 извештаја, на рад психијатријских установа 1 извештај, на рад установа које пружају услугу домског смештаја 4 извештаја и на поступање према мигрантима 27 извештаја.

Графикон 12 - Извештаји у области лица лишених слободе у 2016.

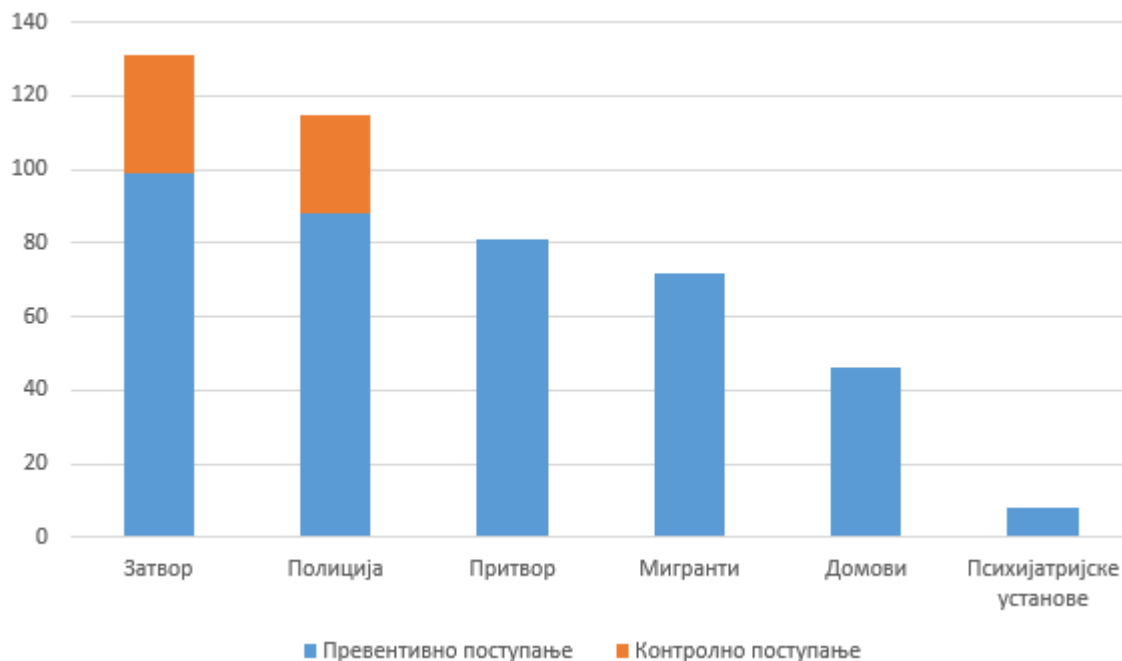


Током извештајног периода, у спроведеним поступцима, упућено је 377 препорука за отклањање уочених недостатака и унапређење поступања према лицима лишеним слободе, од тога 59 у контролним поступцима, а 318 у превентивним поступацима. Од тога, 115 се односило на поступање према задржаним лицима и лицима према којима су примењена полицијска овлашћења (27 у контролном и 88 у превентивном поступању Заштитника грађана), 81 на поступање према лицима која су се налазила на извршењу мере притвора (свих 81 у превентивном), 131 на поступање према лицима која су се налазила на извршењу казне затвора (32 у контролном и 99 у превентивном), 8 према лицима која су се налазила на лечењу у психијатријским установама (свих 8 у превентивном), 46 према лицима која су користила услугу домског смештаја (свих 46 у превентивном) и 72 према мигрантима (свих 72 у превентивном).

Графикон 13 - Однос упућених препорука из превентивних и контролних поступања у области лица лишених слободе у 2016.

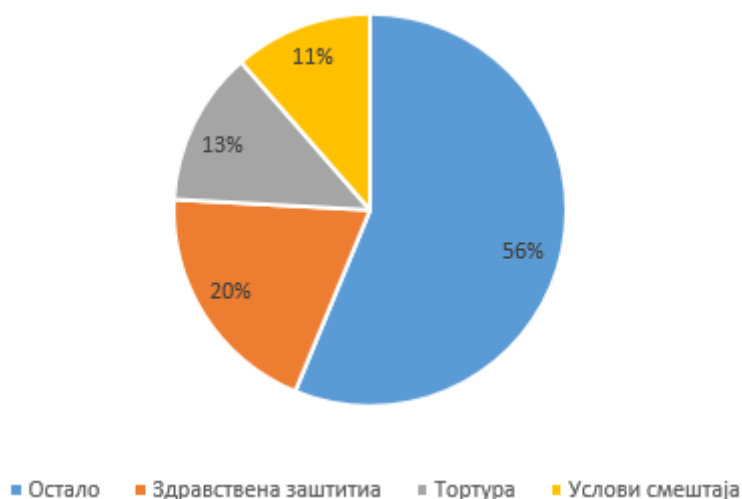


Графикон 14 - Однос упућених препорука из превентивних и контролних поступања у области лица лишених слободе у 2016 години према појединачним областима



Од укупног броја упућених препорука, њих 74 се односило на здравствену заштиту (од тога 19 у контролним поступцима и 55 у превентивним поступцима), на тортуру 48 препоруке (9 у контролним и 39 у превентивним) и 43 на материјалне услове смештаја (2 у контролним и 41 у превентивним).

Графикон 15 - Подела упућених препорука у области лица лишених слободе у 2016. години према томе на шта су се односиле



3.6. РЕСОР ЈАВНЕ УПРАВЕ

ДРЖАВНА УПРАВА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о општем управном поступку.³⁵²
2. Почела је примена Закон о инспекцијском надзору.³⁵³
3. Донет је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.³⁵⁴
4. Донет је Закон о јавним предузећима.³⁵⁵
5. Донета је Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.³⁵⁶
6. Донета је Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.³⁵⁷
7. Донета је Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.³⁵⁸
8. Министарство државне управе и локалне самоуправе с циљем унапређења и модернизацији државне управе ставило је на располагање грађанима више електронских сервиса.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по предлогу Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности за оцену уставности одредби члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, Уставни суд је коначно утврдио да наведене одредбе нису у складу са Уставом јер доводе у неједнак положај жене запослене у јавном сектору у односу на мушкарце у погледу основа престанка радног односа.³⁵⁹
2. Министарство државне управе и локалне самоуправе прихватило је мишљење Заштитника грађана о неопходности хитних измена и допуна Закона о матичним књигама и Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних, како би се јасним и прецизним дефинисањем појма уже породице спречило даље неуједначено поступање и злоупотреба одредби члана 41. и 83. Закона о матичним књигама.

³⁵² „Службени гласник РС“, број 18/16.

³⁵³ „Службени гласник РС“, број 18/16.

³⁵⁴ „Службени гласник РС“, број 21/16

³⁵⁵ „Службени гласник РС“, број 15/16.

³⁵⁶ „Службени гласник РС“, број 95/16.

³⁵⁷ „Службени гласник РС“, број 88/16.

³⁵⁸ „Службени гласник РС“, број 88/16.

³⁵⁹ Одлука Уставног суда број ИУз-244/15 од 4. 10. 2016. доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/4347-2015-09-30-11-11-12>.

3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Агенција за лиценцирање стечајних управника исправила је уочене пропусте у поступку преузимања запослених из Центра за стечај Агенције за приватизацију и омогућила свим запосленим у Центру за стечај да равноправно конкуришу за посао у Агенцији тако што је обавила накнадне разговоре за посао са бившим запосленима.
4. Заштитник грађана упутио је препоруку Министарству привреде и Развојној агенцији Србије да исправе неправилности до којих је дошло приликом заснивања радног односа са новим запосленима у Развојној агенцији Србије и омогуће свим бившим запосленима у Националној агенцији за регионални развој да равноправно конкуришу за запослење у Развојној агенцији Србије.

Мањкавости на државном нивоу

1. Репформа јавне управе не спроводи се на предвиђен начин и у прописаним роковима - неефикасност у обављања послова државне управе, неадекватна организација послова, недостатак компетентног руководећег кадра, као и лоша кадровска структура и даље су присутни у раду управе.
2. Професионализација и деполитизација државне управе у пракси су скоро напуштене као принципи реформских активности, те се на великом броју радних места државних службеника на положају, која су одавно морала бити попуњена путем конкурса, годинама се налазе лица која нису прошла конкурс и не испуњавају услове за та радна места, или су престала да испуњавају законске услове за вршење дужности на наведеним радним местима.
3. Супротно политици реформе јавне управе да се реформски процеси на државном нивоу прошире на остале нивое и организационе облике јавне управе, државно-службенички систем као један од првих и најпозитивније оцењених реформских постигнућа у реформи државне управе се урушава низом нових „реформских“ закона, којима је превасходни циљ смањење државне управе.
4. Држава је донела Закон о систему плата запослених у јавном сектору којим покушава да у изузетно диференцираним радноправним системима, усклади само један њихов сегмент, уместо да је, како је то Стратегијом реформе јавне управе предвиђено, претходно успоставила јединствен систем радних односа у јавној управи.
5. Није усвојен нормативни оквир којим би се уредиле плате у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, већ су уместо тога усвојене измене и допуне Закона о систему плата запослених у јавном сектору којим су предвиђени рокови за доношење посебних закона одложени.
6. Законом о јавним предузећима пропуштена је прилика да се регулише радноправни режим запослених у јавним предузећима на начин којим би се унапредило јединствено уређивање положаја и плата запослених у јавном сектору.
7. Органи државне управе неспремно су дочекали почетак примене оних одредби Закона о општем управном поступку којима су обавезани да, уместо странака, по службеној дужности прибављају податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција.

8. Нису донети закони који би омогућили примену Закона о систему плата запослених у јавном сектору³⁶⁰, због чега је почетак његове примене одложен до 1. јула 2017. године, односно до 1. јануара 2018. године.
9. Механизми контроле и надзора у јавној управи нису довољно унапређени, ојачани, организовани и уређени.
10. Процес увођења матичних књига у електронском облику, као обавеза локалних самоуправа прописана Законом о матичним књигама и предуслов за пуну примену Закона о општем управном поступку, није окончан у већини локалних самоуправа.
11. И даље се не предузимају све неопходне мере према послодавцима који неизвршавају своје обавезе исплате зараде и обрачунавања и уплате доприноса за социјално осигурање, па запослени остају без оствареног права на зараду и права из обавезног пензијског, инвалидског и здравственог осигурања која им гарантује Устав.
12. Ни десет година након доношења Устава, органи управе нису у потпуности обезбедили остваривање права на службену употребу српског језика и ћириличног писма.
13. Област бесплатне правне помоћи и даље није уређена законом што и даље представља баријеру у приступу правди, посебно економском угроженом становништву и рањивим групама.³⁶¹
14. Народна скупштина и даље није разматрала Кодекс добре управе, који јој је Заштитник грађана, по угледу и у сарадњи са Европским омбудсманом, доставио још 2010. године.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Народна скупштина** размотри Кодекс добре управе, који је Заштитник грађана упутио још 2010. године;
 - да **Министарство државне управе и локалне самоуправе** предузме конкретне активности и мере у циљем успостављања професионализације и деполитизације јавне управе и доследног спровођења Стратегије реформе јавне управе;
 - да **Министарство државне управе и локалне самоуправе** предузме конкретне активности на подизању свести запослених о принципима добре управе и успостављања ефикасног механизма који би довео до преузимања и сношења одговорности запослених у јавном сектору, због кршења права грађана;
 - да **Министарство државне управе и локалне самоуправе** размотри Иницијативу Заштитника грађана за измене и допуне Закона о Заштитника грађана и Нацрт закона упутила Влади ради утврђивања Предлога закона и упућивања Народној скупштини на усвајање;

³⁶⁰ „Службени гласник РС“, број 18/16.

³⁶¹ Више о томе у делу извештаја који се односи на ресор правде

- да **Влада** донесе одлуку о томе да Закон о службеној употреби језика и писама буде у надлежности извршног државног органа, који може да прати стање, планира и предузима потребне мере како коначно била омогућена службена употреба српског језика и ћириличног писма у раду јавне администрације;
 - да **Влада** размотри потребу и начин на који ће ближе уредити службену употребу латиничног писма, у складу са Уставом.
2. Није поступљено по препорукама³⁶² Заштитника грађана у вези са службеном употребом српског језика и ћириличног писма упућеним надлежном министарству још 2011. године.

Образложење

Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности упутили су Уставном суду Предлог за оцену уставности одредаба члана 20. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору 2015. године. Предлог је упућен због нарушавања Уставом прокламоване забране дискриминације, које је, у овом случају, на уштрб жена запослених у јавном сектору, повређено на два начина, и то како у односу на мушкарце запослене у јавном сектору, тако и у односу на жене запослене ван јавног сектора. Уставни суд, не само што је, донео решење којим је обуставио извршење појединачног акта или радње предузете на основу одредаба тог члана, већ је и коначно 4. 10. 2016. године донео одлуку о несагласности оспореног члана са Уставом.³⁶³ Уставни суд својом одлуком није оспорио право законодавца да уреди систем у области радних односа, посебно када је реч о запосленима чије се плате и зараде финансирају из буџета. Суд је, међутим, утврдио да је прописивање законског услова за престанак радног односа због навршења одређених година живота који се односи само на жене запослене у јавном сектору и индиректно претварање једног законског права (права на старосну пензију под повољнијим условима у погледу навршених година живота) у основ престанка радног односа, у супротности са Уставом зајемченим начелом забране, како непосредне, тако и посредне дискриминације по било ком основу, а нарочито, између осталог, по основу пола, имајући у виду да је родна равноправност посебно зајемчена и чланом 15. Устава. Уставни суд је, такође, утврдио да је оспорено законско решење индиректно у супротности и са одредбом члана 60. став 3. Устава, којом је зајемчена доступности свих радних места свима под једнаким условима.

Почетком 2016. године почела је примена (делом или у целини) два, за поступање и унапређење рада јавне управе, системска закона: Закона о инспекцијском надзору и Закона о општем управном поступку.

Примена Закона о инспекцијском надзору³⁶⁴ почела је 30. 4. 2016. године, осим појединих одредби чија је примена почела током 2015. године. Разлог доношења овог кровног законом било је реформисање инспекцијског надзора у циљу боље заштите јавног интереса и грађана, као и јачања конкурентности привреде. Потпуна оцена ефеката и остварења сврхе доношења закона још увек, с обзиром на непуну годину примене инспекцијских надзора, није могућа. Међутим, закључак који произлази из

³⁶² Препоруке су доступне на: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/478-preporuka-ministarstvu-za-ljudska-i-manjinska-prava-dravnu-upravu-i-lokalnu-samoupravu-u-vezi-sa-slubenom-upotrebom-srpskog-jezika-i-irilikog-pisma>.

³⁶³ Решење Уставног суда, ИУз број 244/15 од 8. октобра 2015. године, објављено у "Службеном гласнику РС", број 85/15 од 9. октобра 2015. године.

³⁶⁴ „Службени гласник РС“, број 36/15.

поступања Заштитника грађана по притужбама грађана на рад инспекцијских органа, чији број није смањен у односу на претходну годину, наводи на закључак да се примена новог закона још увек није одразила на ефикаснији и садржински квалитетнији рад инспекцијских органа. То је нарочито видљиво из притужби на поступање/непоступање, односно неделотворно поступање (без очекиваних резултата и спровођења изречених мера) грађевинских инспекција, инспекција за заштиту животне средине и комуналних инспекција, којима се грађани обраћају у циљу остваривања и заштите основних људских права.

Усвојен је Закон о општем управном поступку чија примена, осим одредби којима се органи обавезују да у току поступка неопходне податке из службених евиденција прибављају по службеној дужности, почиње од 1. јуна 2017. Закон је у највећој мери одговорио циљевима који су пред њега постављени. Овај закон у великој мери унапређује положај грађана пред управом при чему се не прави баланс заштите на штету јавног интереса већ је управо направљена одговарајућа равнотежа ова два интереса. Од новина које овај закон предвиђа и којом се унапређује управни поступак најзначајније су: проширење примене закона и на друге управне радње органа јавне власти, унапређење правног положаја грађана у управном поступку, увођење нових основних начела и то пре свега начела законитости и предвидивости којим се унапређује правна сигурност и извесност за странку, и доприноси што већем уједначавању управне праксе. Са становишта заштите права грађана на добру управу од значаја је и новоуведено начело сразмерности. У прилог унапређења положаја грађана пред органима јавне власти су и нови правни институти, гарантни акт и једно шалтерско место. Увођење новог редовног правног средства – приговора, омогућиће грађанима да се заштите од лошег рада управе у сваком сегменту њеног поступања.

Започела је и примена појединих чланова новог Закона о општем управном поступку која обавезује органе управе да по службеној дужности прибављају податке од значаја за поступак који воде, а о којима се води службена евиденција, чиме су грађани растерећени обавезе и трошкова прибављања докумената, док је пуна примена овог прописа планирана од 1. јуна 2017. године. Наиме, новим законом је ова обавеза органа подигнута на ниво начела и као таква постала обавезујућа у свим управним областима, без обзира на одредбе посебних прописа који те области уређују. Међутим, већ у првим данима примене али и касније, уочено је не само да органи државне управе не располажу електронским базама које би омогућиле такво поступање. Ако се то евентуално и може прихватити као оправдавајућа околност, чињеница да велики број службеника у органима управе није упознат са новим одредбама Закона о општем управном поступку, те да и даље упућује странке да сами прибаве потребна документа, то никако не може бити. Пре почетка примене закона било је неопходно спровести едукацију државних службеника и упутити их у све последице непоступања у складу са законом. Имајући у виду досадашњу праксу и постојеће техничке могућности органа, Министарство државне управе и локалне самоуправе увидело је потребу да се доношењем Упутства³⁶⁵ појасни и унапреди поступање органа управе у складу са наведеним одредбама, те је почетком марта 2016. године то и учињено.

Током овог извештајног периода донет је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који је почео да се и примењује. Донети су пратећи подзаконски прописи, док је доношење посебног закона којима би се уредио систем плата и других примања запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе одложено до јула 2017. године. Новине у овом закону су уређење

³⁶⁵ Упутство о примени одредаба 9. и 103. Закона о општем управном поступку „Службени гласник РС“, број 18/16.

радноправног положаја запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе по принципима службеничког права које подразумева прецизно дефинисан поступак спровођења конкурса, увођење института напредовања у служби и стручног усавршавања запослених. На овај начин је извршено усклађивање радно – правног статуса запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе са државним службеницима. Међутим, ефекти Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе још увек нису видљиви, с обзиром да је за оцену постигнутог нивоа професионализације и деполитизације кадрова, као основног циља доношења закона, потребан дужи временски период.

Према подацима Министарства државне управе и локалне самоуправе од 145 локалних самоуправа само су 63 локалне самоуправе преbacиле матичне књиге у електронски облик, иако су за завршетак овог посла имале рок до краја 2016. године. Инсистирање на увођењу матичних књига у електронском облику потиче од њиховог значаја за пуну имплементацију новог Закона о општем управном поступку. Из тих разлога, Министарство државне управе и локалне самоуправе спровело је надзор над радом локалних самоуправа након кога је начелницима 98 управа решењем управног инспектора наложено да до истека Законом утврђеног рока обезбеде вођење другог примерка матичних књига у електронском облику. Међутим, чињеница је да велики број локалних самоуправа и даље касни са извршењем ове, законом утврђене, обавезе правдајући се објективним разлозима и то првенствено недостатком кадровских и техничких могућности. Ипак, Заштитник грађана сматра да целокупан терет непоступања у роковима утврђеним Законом о матичним књигама не треба да снесе искључиво локалне самоуправе, већ да је то последица претходног несагледавања стварних могућности (кадровских, техничких, финансијских) локалних самоуправа и сходно томе одређивања рационалних рокова и обезбеђивања свих потребних услова за доследно спровођење закона. Зато је неопходно да Министарство државне управе и локалне самоуправе, поред спроведеног надзора и изрицања казни, без одлагања локалним самоуправама пружи неопходну подршку у циљу окончања поступка увођења матичних књига у електронском облику.

У погледу рационализације државне управе, као сталног процеса у Републици Србији, у овом извештајном периоду, поједине планиране активности нису у потпуности спроведене у складу са суштином рационализације. Уместо укидања непотребних послова, поједностављања процедура, смањивања броја запослених за којима не постоји потреба, али без утицаја на делотворност и ефикасност обављања управних послова, извршено је смањивање броја службеника без претходне, стварне анализе потреба за одређеним пословима и њиховог обима. Смањења броја запослених, без претходно спроведених адекватних функционалних секторских анализа и самим тим без објективних мерила за давање или одбијање сагласност на ново запошљавање у управи, није довело до жељених и планираних резултата. Очекивање, засновано на извршеној анализи, да значајан простор за рационализацију броја запослених има у четири највећа града, а пре свега у Београду, нису испуњена. Наиме, Скупштина града Београда 2016. године донела Одлуку о максималном броју запослених којом је констатовано да нема вишка запослених. Осим тога, очигледан је недостатак компетентног руководећег кадра, али и лоша, општа кадровска структура. Принципи професионализације и деполитизације, који су нераскидиво везани за принцип рационализације, нису руководећи у активностима којима се спроводе одређене реформске мере на смањењу управе. Стиче се утисак да се реформа јавне управе свела на пуко смањивање кадра ради економских уштеда, без суштинских активности на спровођењу процеса професионализације и деполитизације. Иако су кључне политике Владе усмерене на спровођење економских и привредних реформи ради унапређења

свих друштвених области и економске снаге државе, стиче се утисак да не постоји довољна свест да су суштинске реформе у јавној управи кључне и за све друге реформе. Такође, реформе које унапређују рад управе кључне су и за остваривање права грађана. Нестручни носиоци управних активности најчешћи су узрок кршења људских права или недовољне економске моћи државе да остваривање права грађана уздигне на жељени и неопходни ниво. Неадекватно планирање и управљање процесом реформе јавне управе такође је један од разлога што ова реформа не доноси суштинске и значајне помаке у јавном сектору и поред низа спроведених активности у овој области. Активности се спроводе стихијски, без континуитета и следа. Углавном се базирају на нормативним активностима које у примени не дају жељене или декларисане резултате. Пример за то је да и после више од 10 година од доношења Закона о државним службеницима није, у складу са Законом, постављен највиши руководећи службенички кадар у државној управи. Иако је Стратегија реформе јавне управе (СРЈУ) имала за циљ да се цео јавни сектор укључи у системске реформске процесе то се, још увек није десило. Многи делови овог система обухваћен СРЈУ изостављени су из реформских активности. Такође, први корак који је требало спровести, пре смањења кадра у јавној управи, секторска функционална анализа праћена укидањем непотребних организационих облика или њиховим спајањем, није реализован. Поред непоштовања одредби Закона о државним службеницима у делу који се односи на попуњавање положаја, државно-службенички систем се додатно урушава кроз одредбе Закона о систему плата запослених у јавном сектору. На спорне одредбе овог закона, а пре свега на његово преурањено доношење и неусклађеност са радно-правним системима на које се односи, Заштитник грађана је указивао али без ефеката.³⁶⁶ Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину овај систем се додатно растаче и обесмишља.³⁶⁷ Наиме, одредбом члана 10. Закона о буџету ускраћена су средства за напредовање државних службеника и исплату додатка за остварене резултате рада намештеницима у 2017. години. На овај начин се суштински ускраћују права која су државним службеницима и намештеницима који остваре прописан услов гарантована Законом о платама државних службеника и намештеника,³⁶⁸ јер се не дозвољава да службеници који остваре услов за напредовање то право и остваре с обзиром на то да буџетска средства нису планирана, а органи не могу преузимати финансијске обавезе које нису планиране. Овако је индиректно разрушен битан сегмент службеничког система који је један од кључева службеничког система заснованог на заслугама а којим се такође имплементира принцип професионализације у јавној управи. Све ово онемогућава најквалитетније службенике да напредују и остваре, како моралну тако и економску, сатисфакцију за свој стучан рад. Када се на ову немогућност напредовања, на основу резултата рада, надовеже и немогућност најстручнијег кадра да путем конкурса напредује и попуни положајна радна места, јасно је да службенички систем више није у примени, и да су најуспешнији службеници кроз неадекватну примену овог закона више него дестимулисани за рад у управи. Када се такви и нађу на радном месту државног службеника на положају опет су дестимулисани јер је последње две године велики број ових лица у статусу вршиоца дужности који се, иако Законом орочен, у пракси продужава без законског основа. Не само да се оваквим неспровођењем Закона о државним службеницима урушава службенички систем већ овакво непоштовање одредби закона доводи и до још значајнијих питања и последица. Наиме, ускраћивање

³⁶⁶ Мишљење је доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4554-2016-01-25-11-44-48>

³⁶⁷ „Службени гласник РС”, број 99/16.

³⁶⁸ „Службени гласник РС”, бр. 62/06, 63/06 - испр., 115/06 - испр., 101/07, 99/10, 108/13 и 99/14.

законом гарантованог права на напредовање, може довести до судских поступака општењених државних службеника. Да ли ће финализација тих поступака више коштати државу од уштеде која је планирана кроз одредбе Закона о буџету, питање је које у најскоријем року морају размотрити надлежни државни органи. Такође питање законитости плата коју примају лица која су постављена за вршиоце дужности и којима је у међувремену истекао законски рок за вршење дужности, као и законитост управних аката која таква лица доносе, отварају још значајнија питања која опет могу доћи пред судске органе са епилогом који је врло неизванстан за државу. Не само што овакво поступање ствара неизвансност за државу, то истовремено проузрокује неизвансност за грађане и њихова права, да ли као државне службенике или као оне о чијим правима исти одлучују. Правна сигурност као постулат и стуб демократске државе засноване на владавини права, оваквим игнорисањем закона, губи свој примат чиме се нарушава и Уставни поредак.

И током ове извештајне године може се приметити да су јавне политике и активности, кроз које се исте спроводе, неусаглашене. Истовремено са забраном запошљавања у јавном сектору упошљавају се лица у појединим органима јавног сектора и најављује оснивање нових органа и организација који захтевају додатно ангажовање запослених иако још није постигнута равнотежа између организације послова и структуре запослених. Као пример за наведено може се навести најавна оснивања децјег омбудсмана, те додатно радно ангажовање око 1000 запослених у општинама ради обављања послова озакоњења објеката, док се у појединим органима, упркос исказаним потребама за већим бројем запослених, исти смањује.

Изванстан помак у овом извештајним периоду представља стављење акцента на модернизацију рада државне управе кроз развој и примене различитих електронских сервиса. Тако је у 2016. години у одређеним породилиштима почео да функционише електронски сервис „Бебо добродошла на свет“, који омогућава родитељима да процедуру уписа беба у матичну књигу рођених ураде електронски током боравка у породилишту. Започет је и процес издавања нових здравствених картица и замене старих здравствених књижица, уз могућност подношења захтева путем портала е-управа, без одласка на шалтер.

Закон о јавним предузећима, који је ступио на снагу дана 4. 3. 2016. године потпуније је уредио правни положај организација које обављају делатност од општег интереса од њиховог оснивања, пословања, управљања до имовине. Са аспекта пословања јавних предузећа битне новине су оне које уводе децентрализацију надлежности у смислу оснивања јавних предузећа, тако што се градским општинама даје могућност да буду оснивачи јавних предузећа и на тај начин треба да допринесу појачану контролу и надзор над радом ових предузећа. Од значаја за функционисање локалне самоуправе јесте и решење које предвиђа да исту делатност од општег интереса на одређеном географском подручју може да обавља само једно јавно предузеће, односно друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво чији је једини власник јавно предузеће и као таква треба да спречи неконтролисано оснивање јавних предузећа на локалном нивоу. Како је један од прокламованих циљева доношења закона професионализација рада и повећање ефикасности управљања, прецизирани су и пооптрени услови за избор директора јавних предузећа, и чланова надзорног одбора, како у погледу радног искуства тако и погледу одговорности. Примена закона у делу који се односи на поступак за именовање директора проширена је и на директоре јавних предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, што до сада није био случај, имајући у виду да је њихово именовање вршено у складу са Законом о раду. С обзиром на све наведено за очекивати је, уколико се закон буде доследно примењивао,

да ће се на нивоу локалних заједница допринети квалитетнијем и транспарентнијем пословању локалних јавних предузећа.

Као једна од веома битних замерки овом закону може се приписати чињеница да није уредио на јединствен начин радноправни режим запослених у јавним предузећима имајући у виду да њихов положај није регулисан Законом о систему плата запослених у јавном сектору. Подсетимо се да је Заштитник грађана у извештају за прошлу годину указао да су ова предузећа кључни генератори нетранспарентног трошења јавних средстава, пре свега, кроз нетранспарентан систем запошљавања и неуређености система плата. Треба указати да једини напредак у овој области јесте што је Законом о јавним предузећима, а и Уредбом о мерилима за именовање директора јавног предузећа, прецизније дефинисана мерила за изборни поступак којима се, оцењивањем стручне оспособљености, знања и вештина, утврђује резултат кандидата за именовање директора јавних предузећа.

Током 2015. године у оквиру овог ресора грађани су се притуживали на рад државних органа и органа јединица локалне самоуправе у вези са остваривањем права на рад и права из радног односа, као и на рад Управног инспектората Министарства државне управе и локалне самоуправе. Незадовољства државних службеника и службеника у јединицама локалне самоуправе по питању њихових права на рад и права по основу рада и током ове године у суштини остало је исто као и протекле године. Најчешће се истичу незаконитости и неправилности приликом спровођења јавних конкурса, незаконитости, дискриминације и злоупотребе овлашћења приликом запошљавања, премештаја, престанка радног односа и др. Крајем 2015. године и почетком 2016. године дошло је до отпуштања вишка запослених у органима управе и код носилаца јавних овлашћења у привреди, док су поједине јавне агенције (као што је Агенција за приватизацију) престале са радом, због чега је постављено питање статуса њихових бивших запослених. Нека од ових лица пронашла су запослење путем заснивања радног односа у новоформираним агенцијама (попут Развојне агенције Србије) или преузимањем у други државни орган, али многа су на крају остала без посла. Поступајући по притужбама грађана које су се односиле на овај проблем, Заштитник грађана је уочио више пропуста у поступку заснивања радног односа или преузимања запослених код органа управе у виду недостатка унапред дефинисаних критеријума за избор запослених и неравноправног третмана потенцијалних кандидата за запослење. Стога је упутио препоруке Министарству привреде, Развојној агенцији Србије и Агенцији за лиценцирање стечајних управника у циљу исправљања уочених пропуста. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Агенција за лиценцирање стечајних управника омогућила је свим запосленим у Центру за стечај да равноправно конкуришу за посао у Агенцији за лиценцирање стечајних управника, тако што је обавила накнадне разговоре за посао са бившим запосленима.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Недостаци у Закону о матичним књигама

Заштитник грађана је упутио мишљење Министарству државне управе и локалне самоуправе да предузме све неопходне активности на припреми измена или допуна Закона о матичним књигама³⁶⁹ и Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима

³⁶⁹ „Службени гласник РС”, бр. 20/09 и 145/14.

матичних књига³⁷⁰ како би се јасно и прецизно дефинисао појам *уже породице* у смислу тих прописа, с циљем избегавања неуједначеног поступања и евентуалних злоупотреба приликом различитог тумачења и примене одредаба члана 41. и 83. Закона о матичним књигама.³⁷¹ Министарство државне управе и локалне самоуправе је обавестило Заштитника грађана да је прихватило наведено мишљење те да ће у наредном периоду предузети неопходне активности ради поступања сагласно упућеном мишљењу с циљем унапређења рада имаоца јавних овлашћења у повереним пословима матичних књига, као и заштите права и правне сигурности грађана у овој области.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство државне управе и локалне самоуправе и други надлежни органи** треба да доследно спроводе Стратегију реформе јавне управе у којој су дефинисани правци развоја службеничког система у јавној управи, засновани на јединственим принципима (деполитизацији, професионализацији, принципу заслуга и принципу „иста плата за исти посао“).
2. **Народна скупштина** треба да усвоји посебне прописе којима би се на јединствен начин регулисао положај и плате запослених у јавном сектору.
3. **Министарство државне управе и локалне самоуправе, преко Управног инспектората** треба да изврши инспекцијски надзор над законитошћу запошљавања државних службеника на положају у органима државне управе.
4. **Министарство државне управе и локалне самоуправе**, у сарадњи са другим надлежним органима и организацијама треба да предузме мере ради спровођења функционалне анализе сектора јавне управе и спровођења организационог реструктуирања свих организационих облика јавне управе у циљу смањења броја органа и рационалнијег распоређивања и употребе кадровских потенцијала како би се постигла боља и уједначена расподела послова, смањење трошкова и квалитетније и ефикасније спровођење надзора.
5. **Органи државне управе** треба да предузму све неопходне мере ради унапређења, модернизовања и јачања капацитета механизма контроле и надзора у јавној управи.
6. **Органи државне управе** треба да, сагласно начелима Закона о општем управном поступку, унапреде методологију и начине размене података из службених евиденција, уз сагледавање свих специфичности посебних управних процедура.
7. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да предузме конкретне активности ради подизања свести запослених о принципима добре управе и успостављања ефикасног механизма који би довео до преузимања и сношења одговорности запослених у јавном сектору, због кршења права грађана.
8. **Надлежни органи државне управе** треба да предузме све потребне активности и мере како би сви послодавци, без изузетка и дискриминације, извршавали своје обавезе исплате зараде и обрачунавања и уплате доприноса за социјално осигурање.
9. **Народна скупштина** треба да размотри Кодекс добре управе, који је Заштитник грађана упутио још 2010. године.

³⁷⁰ „Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 - испр., 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13.

³⁷¹ Мишљење је доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4996-r-zlici-u-c-nj-p-uz-p-r-dic-d-v-di-d-pr-vn-n-sigurn-s-i-gr-d-n>

10. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да размотри иницијативу Заштитника грађана за измене и допуне Закона о Заштитнику грађана и Нацрт закона упути Влади ради утврђивања Предлога закона и упућивања Народној скупштини на доношење.
11. **Министарство правде**, без даље одлагања, треба да предузме све неопходне активности из своје надлежности на припреми Закона о бесплатној правној помоћи и да упути Нацрт закона Влади ради утврђивања Предлога закона и упућивања Народној скупштини на доношење.

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о становању и одржавању стамбених зграда.³⁷²
2. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима.³⁷³
3. Донета је Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити.³⁷⁴
4. Донета је Уредба о спровођењу Државног програма обнове инфраструктуре која је у надлежности јединица локалне самоуправе.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Примедбе које је Заштитник грађана, у циљу унапређења решења предвиђених Нацртом закона о становању и одржавању зграда, својим Мишљењем упутио Министарству државне управе и локалне самоуправе већим делом су унете у текст Закона.
2. Заштитник грађана упознао јавност са чињеницом да је у поступку контроле констатовано неправилно поступање Градске управе града Београда која је приликом отклањања комуналног нереди насталог рушењем објеката у Херцеговачкој улици, селективно примењивала закон и прекорачила своје законом утврђене надлежности, те позвао надлежне органе на утврђивање одговорности службених лица органа Градске управе и изрицање одговарајућих санкција.
3. Заштитник грађана је препоруком упућеном свим јединицама локалне самоуправе и Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре указао да ови органи нису обезбедили све неопходне услове за доследну примену Закона о озаконењу објеката како би попис и евидентирање незаконито изграђених објеката били окончани у законском року.³⁷⁵
4. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, градови Београд, Јагодина, Суботица, Чачак, Ниш, Нови Сад, Панчево и Пожаревац обезбедили су особама са инвалидитетом које се крећу уз помоћ пса водича несметано коришћење јавног превоза.
5. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, општине Мајданпек, Апатин и Аранђеловац отпочеле су активности у циљу испуњења обавеза прописаних Законом о ветеринарству и Законом о добробити животиња, које се односе на формирање зоохигијенске службе на својим територијама и изградње прихватилишта за напуштене животиње.
6. Поступајући по препоруци Заштитника грађана³⁷⁶, Управа Градске општине Вождовац престала је са праксом супротном одредбама Закона о оверавању потписа,

³⁷² „Службени гласник РС“, број 104/16.

³⁷³ „Службени гласник РС“, број 104/16.

³⁷⁴ „Службени гласник РС“, број 18/16.

³⁷⁵ Видети више о томе у делу овог извештаја посвећеног ресору грађевинарства.

³⁷⁶ Препорука је доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4837-2016-08-01-11-29-06>.

рукописа и преписа³⁷⁷ и почела да оверава потписе странака, односно њихових заступника, на уговорима и у случају када друга уговорна страна није физички присутна.

7. Отклањањем пропуста у раду града Новог Сада, одмах након сазнања да је Заштитник грађана покренуо поступак његовог рада, поступљено је у складу са одредбом Закона о превозу путника у друмском саобраћају³⁷⁸ и донет је подзаконски акт којим је уређена област такси превоза путника на територији града Новог Сада.
8. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 564 предмета у којима су подносиоци указивали на 590 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 678 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 39 поступака који су вођени, 6 (15,38%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 72 препоруке, од којих је поступљено по 15 (20,83%), није поступљено по 24 (33,33%), а у року за поступање је 33. На основу броја утврђених (45) и отклоњених (21) пропуста, ефикасност у овој области је 46,67%. У току 2016. године, доспело је на поступање и 9 препорука из 2015. године. Ни по једној од тих препорука није поступљено.

Мањкавости на државном нивоу

1. Усвајањем измена Закона о финансирању локалне самоуправе држава је сузила изворе прихода јединицама локалне самоуправе.
2. Одређени број локалних самоуправа још увек није на својој територији организовао службе правне помоћи, у складу са Законом о локалној самоуправи³⁷⁹ и уставом зајемченим правом на правну помоћ, а поједине, као у случају општине Кула, су супротно закону, ову обавезу предвиделе само као опцију коју општина може, али не мора обезбедити грађанима.
3. Највећи број општинских, односно градских управа и Градска управа града Београда, своју обавезу да сачине и доставе на чување Министарству државне управе и локалне самоуправе садржај другог примерка матичних књига у електронском облику, нису извршиле у року прописаном Законом о матичним књигама, односно до краја 2016. године.
4. Градска управа града Београда није преузела одговорност за пропусте и насталу штету причињену отклањањем комуналног нереди насталог рушењем објеката у Херцеговачкој улици нити је предузела активности и мере у циљу утврђивања одговорности службених лица због пропуста.
5. Комунална полиција, нарочито града Београда, непоступањем по пријавама грађана, оглашавањем ненадлежном у једном случају, и прекорачењем својих овлашћења у другим случајевима, не доприноси остваривању сврхе и циља због којих је основана.
6. Јединице локалне самоуправе нису довољно ангажоване на решавању инфраструктурних проблема од значаја за локалну заједницу, као што су: изградња и одржавање локалних путева и улица и отклањање штетних последица поплава и других елементарних непогода.

³⁷⁷ „Службени гласник РС“, бр. 93/14 и 22/15.

³⁷⁸ Чл. 174. ст. 2. Закона о превозу путника у друмском саобраћају, „Службени гласник РС“, број 68/15.

³⁷⁹ „Службени гласник РС“, 129/07 и 83/14 – др. закон.

7. Органи јединица локалне самоуправе не обезбеђују задовољавајући ниво уређивања и развоја комуналних делатности, као и организационих, материјалних и других услова за њихово обављање, нити на адекватан начин примењују мере из своје надлежности у вршењу надзора над радом јавно-комуналних предузећа и приватних предузећа, како би обављање комуналних делатности учинили квалитетнијим.
8. Већина јединица локалне самоуправе, супротно обавези прописаној Законом о енергетици није закључило уговоре о испоруци топлотне енергије којима би се на јасан и децидан начин регулисале обавезе енергетских субјеката и крајњих купаца.
9. Не постоје уједначена решења јединица локалних самоуправа о начину уређења правног односа крајњих купаца и енергетских субјеката, у погледу обрачуна цена испоруке топлотне енергије, услове и начин искључења са мреже.
10. Фондови за животну средину локалних самоуправа су све мањи услед недовољног прилива финансијских средстава од накнада, као и недовољног издвајања новчаних средстава у буџету за решавање питања отпадних вода, отпада или квалитета ваздуха.
11. Велики број јединица локалне самоуправе и даље није окончао поступке враћања одузетог земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа.
12. Одређени број јединица локалне самоуправе, као што су општине Љиг, Прокуље, Жагубица, Општина Пожега и Управа Градске општине Сопот нису остваривале законом предвиђену сарадњу са Заштитником грађана.
13. У раду органа и служби јединица локалне самоуправе и даље су присутни проблеми који карактеришу лошу управу и то најчешће: неблаговремено поступање по захтевима странака и правним средствима изјављеним против одлука органа општинске управе.
14. Јединице локалне самоуправе и даље нису обезбедиле координисан рад инспекцијских и других служби у вршењу изворних и поверених послова, при чему неретко долази до пребацивања надлежности за поступање са једног на други орган, док грађани трпе штетне последице неефикасности управе.
15. И даље је актуелан проблем спровођења сопствених, правноснажних и извршних одлука, а нарочито решења инспекцијских органа локалне самоуправе у вршењу инспекцијског надзора, услед недостатка финансијских средстава за административно спровођење решења.
16. Одлуке које доносе јединице локалне самоуправе за потребе утврђивања пореза на имовину изазивају оправдано незадовољство локалног становништва, а нарочито по питању одређивања зона и процена тржишне вредности непокретности, а све то доприноси додатном и несразмерном економском оптерећењу грађана и продубљивању њиховог ионако тешког материјалног положаја.³⁸⁰

³⁸⁰ Више на страни извештаја ресора финансија.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **јединице локалне самоуправе** информишу грађане о њиховим правима и начином на који могу да их остваре, као и о могућности и поступку подношења притужбе уколико су незадовољни поступањем запослених у органима јединице локалне самоуправе;
 - да **јединице локалне самоуправе** у свом раду воде рачуна о ефикаснијем поступању по захтевима грађана, пријавама, притужбама и да поступају у законом прописаним роковима;
 - да **јединице локалне самоуправе** благовремено, ефикасно и економично спроводе извршења сопствених одлука;
 - да **јединице локалне самоуправе** предузму све потребне мере и радње како би организовале свој рад на ефикасан начин који ће обезбедити брзо, лако и потпуно остваривање Уставом и законом загарантованих права грађана;
 - да **јединице локалне самоуправе** у већој мери буду ангажоване у решавању комуналних проблема са којима се суочавају грађани на њиховим подручјима;
 - да **јединице локалне самоуправе** преузму одговорност за некавалитетно и неефикасно вршење својих и поверених надлежности, да грађанима надокнаде штету услед грубих пропуста у раду својих органа, као и да предузму одговарајуће активности на утврђивању појединачне одговорности запослених и одговорних лица за пропусте у раду.
2. Градска општина Вождовац града Београда није поступила по упућеним препорукама због неизвршења решења комуналне инспекције из 2014. и 2015.³⁸¹
3. Општина Жагубица није поступила по препорукама које су јој упућене поводом непоступања по притужби грађанина на поступање запослене у Општинској управи, као и због неиспуњавања законске обавезе сарадње са Заштитником грађана.³⁸²
4. Општина Љиг није поступила по препорукама које су јој упућене због неспровођења извршења решења из 2002. године, кршења начела управног поступка, нарушавања правне сигурности, као и због неиспуњавања законске обавезе сарадње са Заштитником грађана.³⁸³
5. Град Крушевац није доставио обавештење о томе да ли је поступио по препорукама Заштитника грађана да предузме потребне мере и радње ради уређења водотока и заштите од поплава на водама другог реда на територији града Крушевца.³⁸⁴

³⁸¹ Препоруке доступне на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4836-2016-08-01-11-27-38>.

³⁸² Препорука доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4643-2016-03-11-14-52-37>.

³⁸³ Препорука доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4518-2016-01-04-13-21-06>.

³⁸⁴ Препорука је доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4807-2016-07-04-14-19-47>.

6. Општина Кула није поступила по препоруци упућеној због неформирања службе правне помоћи нити је доставила обавештење о поступању по препоруци, односно о разлозима непоступања по препоруци, и поред упућене ургенције.³⁸⁵
7. Градска управа града Крушевца није поступила по препоруци нити је доставила обавештење о поступању по препоруци, односно о разлозима непоступања по препоруци која јој је упућена, јер је супротно Законом о републичким административним таксама и Одлуком о локалним административним таксама, наплатила таксу за оверу докумената потребних за школовање детета у иностранству.³⁸⁶
8. Општина Косовска Митровица није поступила по препоруци упућеној ради усклађивања радно-правног статуса запослених са измењеном одредбом члана 5. став 1. Уредбе о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима.

Образложење

Заштитник грађана похваљује законодавну активност државе у овом ресору током 2016. године и изражава наду да ће доследна и ефикасна примена донетих закона и подзаконских аката допринети унапређењу и бољој заштити права грађана у областима које исти уређују.

Усвајањем Закона о становању и одржавању зграда држава је након више деценија недовољно прецизне и ефикасне правне регулативе, начинила крупан корак у циљу кодификације стамбеног права. Заштитник грађана генерално подржава концепт новог закона којим је одрживи развој становања утврђен као јавни интерес, уз поштовање и интегрисање свих елемената стамбених права утврђених међународним конвенцијама о заштити људских права. У Мишљењу упућеном на текст Нацрта закона, Заштитник грађана изнео је примедбе које су, у делу закона којим је регулисана стамбена подршка и поступак иселења и пресељења, имале за циљ обезбеђивање већег степена заштите угрожених лица, а нарочито деце, као и постизање пуне транспарентности, али уз истовремено поштовање права на заштиту података о личности. Ове примедбе су у потпуности имплементирани у текст закона. Међутим, нису прихваћене примедбе Заштитника грађана које се односе на решења којима је регулисана улога и степен ангажовања јединица локалне самоуправе на предузимању хитних мера на одржавању зграда, која и даље, као и решења из претходног закона, не пружају довољно гаранција да ће јединице локалне самоуправе испуњавати своје законом прописане обавезе. Из досадашње праксе произлази да су се јединице локалне самоуправе у највећем броју случајева уздржавале од било каквог чињења на предузимању хитних мера на одржавању зграда и пропуштале да спроводе принудна извршења сопствених решења правдајући се недовољним финансијским средствима. Наиме, као разлог за неприхватање ових, по мишљењу Заштитника грађана важних примедби, наводи се да је по први пут законом прописано да предузимање хитних мера на одржавању стамбене зграде од стране јединице локалне самоуправе представља јавни интерес, у случају када власници посебних делова зграде у одређеним роковима сами не изврше потребне активности на одржавању зграде. На тај начин се обезбеђује правни основ и обавеза локалне самоуправе у испуњавању законом утврђеног јавног интереса, али не само кроз

³⁸⁵ Препорука доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5062-psh-in-ul-d-b-zb-di-gr-d-ni-s-v-riv-nj-pr-v-n-pr-vnu-p-c>.

³⁸⁶ Препорука доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5088-d-inis-r-ci-u-rush-vcu-n-pl-il-su-supr-n-z-ns-i-dr-db>.

принудно извршење, већ и кроз мере подршке грађанима у суфинансирању одржавања. Међутим, Заштитник грађана, имајући у виду расположивост локалних буџета за те намене, и даље изражава сумњу у делотворност усвојеног решења.

Основни разлог за усвајање измена Закона о финансирању локалне самоуправе је усклађивање прерасподеле прихода остварених по основу пореза на зараде између јединица локалних самоуправа и Републике Србије. Наиме, корекција процента прерасподеле средстава од пореза на зараде, као мера фискалне консолидације, утврђена је тако што је постојећи однос између општина и републичког нивоа од 80% према 20% замењен са 74% према 26%, док је за градове уместо ранијих 80% предвиђено уступање тог прихода од 77%, а граду Београду 66%. Држава, усвајање измена закона, образлаже потребом обезбеђивања макроекономске стабилности, која је била нарушена изменама Закона 2011. године које су довеле до несразмере између обавеза и припадајућих прихода централног и локалног нивоа власти. Ипак, Заштитник грађана сматра да ће се овакво законско решење негативно одразити на и досад релативно скромне буџете јединица локалне самоуправе. Наиме, у великом броју поступака контроле које је водио Заштитник грађана, као узрок неправилног и незаконитог поступања (неспровођење сопствених извршних одлука као што је уклањање бесправно изграђених објеката, уклањање отпада и сл.) локалних самоуправа појављује се управо недостатак финансијских средстава.

Донета Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити треба да допринесе уређивању стања у области пружања услуга социјалне заштите међу јединицама локалне самоуправе и ефикаснијем планирању и пружању услуга корисницима којима су потребне. Наиме, Уредбом се прецизно утврђује висина наменског трансфера за финансирање услуга социјалне заштите, критеријуми за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуми за учешће локалне самоуправе и динамика преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Република Србија је у циљу успостављања нормалног функционисања свакодневног живота становништва у областима које су биле угрожене мартовским поплавама 2016. године донела Уредбу о утврђивању државног програма обнове инфраструктуре која је у надлежности јединице локалне самоуправе и којом су утврђене мере, начин и обим спровођења мера неопходних за обнову комуналне инфраструктуре (систем за водоснабдевање и канализациону мрежу), обнову мостова, санацију клизишта и водотокова другог реда. Наиме, овом Уредбом је предвиђена могућност да јединице локалне самоуправе обнову инфраструктуре која је иначе у њиховој надлежности финансирају посредством Канцеларије за управљање јавним улагањима.

Препоруком упућеном органима града Београда, Заштитник грађана је указао да је услед очигледне неусклађености и некоординације рада органа, служби и јавних предузећа, направљено низ пропуста приликом рашчишћавања комуналног нереда насталог рушењем објеката у Херцеговачкој улици и то на штету грађана, држалаца, односно власника порушених објеката. Чак иако је у конкретном случају постојала потреба за хитним деловањем, мада иста није правно утемељена, односно заснована на објективним и са аспекта закона прихватљивима разлозима, чиме су надлежни органи правдали своје одступање од уобичајеног начина комуникације службеним (писаним) путем и обавештавање усменим путем и путем електронске поште, Заштитник грађана је става да то никако није разлог за селективну примену закона и одређивање обвезника за отклањање комуналног нереда, односно извршења решења по слободном нахођењу, а не на основу правила прописаних законским одредбама. Заштитник грађана је препоручио утврђивање одговорности службених лица органа Градске управе и

изрицање одговарајућих санкција. Међутим, Градска управа града Београда није преузела одговорност за пропусте и насталу штету причињену приликом отклањања комуналног нереда насталог рушењем објеката у Херцеговачкој улици нити је предузела активности и мере у циљу утврђивања одговорности службених лица због пропуста. Одбијање да поступи по препоруци објашњава се пре свега чињеницом да су странке којима је решењем наложена обавеза довођења парцеле у уредно и чисто стање, добровољно, преко комуналних служби града Београда извршиле наложену меру, упркос томе што је Заштитник грађана утврдио да је једна од констатованих неправилности у раду и то што решења нису достављена свим странкама на уредан начин.

Поступајући по притужбама грађана, Заштитник грађана је утврдио да Управа Градске општине Вождовац не извршава оверу потписа на уговору ако физички нису присутне обе странке, уз упућивање странке да то може учинити у некој другој градској општини. Овакво поступање указује не само на грубо кршење законских норми, већ и на њихово очигледно дискреционо тумачење и неуједначено поступање градских општина у истој правној ситуацији. С обзиром на то да је Законом о оверавању потписа, рукописа и преписа, прописано да се оверавањем потписа само потврђује да је подносилац исправе, чији је идентитет претходно утврђен, својеручно потписао поднету исправу, Заштитник грађана је указао на обавезност поштовања релевантних одредби овог закона. Поступајући по препоруци, Градска општина Вождовац доставила је изјашњење да ће у свом будућем раду, без изузетка поступати по оваквим захтевима странака.

У овом извештајном периоду, као и претходних година, грађани су указивали на проблеме у области обављања комуналних делатности и то: испоруке топлотне енергије, водоснабдевања, одношење комуналног отпада, уређење паркинга простора и наплата паркирања, функционисање и наплата услуга јавног градског превоза, одржавање стамбених зграда, изградња или санирање локалних путева и улица, одржавање гробаља, као и на вршење послова зоохигијене. Поменути проблеми су се и у овом периоду конкретно односили на висину цена комуналних услуга и њихов квалитет, немогућност искључења станова са система даљинског грејања, непостојање ефикасног система надзора над радом јавних предузећа, непостојање водоводне и канализационе мреже, односно проблема у њиховом функционисању.

Незадовољство пружањем комуналних услуга произилази и из чињенице да постојећи акти и одлуке јединице локалне самоуправе садрже различита решења, што код грађана може створити утисак да је степен заштите њихових права као крајњих купаца детерминисан у односу на територијални принцип, односно да зависи искључиво од воље локалне самоуправе на чијој територији живе.

Актуелни проблем подједнако присутан у свим јединицама локалне самоуправе је неблаговремено закључивање појединачних уговора о испоруци топлотне енергије, што су јединице локалне самоуправе биле у обавези да учине до краја 2016. године. Наиме, Законом о енергетици³⁸⁷ је прописано да су снабдевач топлотном енергијом и крајњи купац дужни да до краја 2016. године закључе уговор о топлотној енергији, те да ће садржај тог уговора прописати јединица локалне самоуправе. Значај закључења уговора о испоруци топлотне енергије састоји се у прецизном регулисању питања испоруке, обрачуна и наплате испоручене енергије, као и искључења са топлификационог система. Тим поводом су се огласила и многобројна удружења грађана оправдано постављајући питања основа и критеријума који се користе приликом испоруке и наплате снабдевања топлотном енергијом. Очигледно свесно

³⁸⁷ „Службени гласник РС“, бр. 145/14

чињенице да већина јединица локалне самоуправе не поседује закључене уговоре који би на јасан и децидан начин регулисали обавезе енергетских субјеката и крајњих купаца, те да нерегулисање ових питања онемогућава или омета правилно функционисање ове комуналне делатности, Министарство рударства и енергетике је, као надзорни орган, ангажовало своје ресурсе како би извршило анализу проблема и утврдило потешкоће које су проузроковале неиспуњење законске обавезе, што би у наредном периоду требало да допринесе њиховом решавању.

Неажурно и самовољно поступање органа и служби локалне самоуправе по захтевима и пријавама грађана и даље је врло присутно. Поступци административног спровођења извршења решења неоправдано дуго трају.³⁸⁸ Незаконита наплата таксе³⁸⁹, неуједначено поступање у истим правним ситуацијама и неоправдано одуговлачење доношења одлука довољни су показатељи самовоље и употребе дискреционих овлашћења, када њиховој употреби нема места, што у сваком случају има за последицу нарушавање правне сигурности грађана.³⁹⁰

Недовољно ангажовање, а у неким случајевима и потпуни изостанак поступања, у решавању проблема грађана и даље су присутни у великој мери. Још увек се неретко без основа одуговлаче поступци које спроводе органи јединица локалне самоуправе, па је тако честа појава да исти трају годинама. Уочено је и да поједини органи јединица локалне самоуправе не врше своја контролна овлашћења, те се може рећи да и не постоји одговорност за неквалитетно и неефикасно вршење послова из њихове надлежности, јер се у пракси изузетно ретко предузимају мере према запосленима за начињене пропусте у раду. Поступци извршења одлука које су органи локалне самоуправе дужни да спроводе по службеној дужности у законом прописаном року, углавном отпочињу тек по захтеву грађана, и често остану и неспроведени до краја. Навођење недостатка финансијских средстава предвиђених у те сврхе јесте значајан, али не и пресудан чинилац, јер је врло често, боља организација послова и начин рада основни разлог неспровођења сопствених одлука. Органи јединица локалне самоуправе и даље не информишу грађане у довољној мери о њиховим правима и на закону заснованим интересима, као и средствима правне заштите која им стоје на располагању у остваривању истих.

И у овом извештајном периоду примљен је извештај број притужби које су се односиле на рад комисија за враћање одузетог земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, због чега је Заштитник грађана раније упутио препоруке Министарству пољопривреде и заштите животне средине ради отклањања уочених пропуста и недостатака у раду.

Заштитник грађана бележи напредак у сарадњи са органима јединица локалне самоуправе, који генерално сарађују са овим органом, одговарају на захтеве

³⁸⁸ Примера ради, Градској управи за инспекцијски надзор града Чачак упућена је препорука ради спровођења поступка извршења решења инспектора за путеве из 2011. године: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4653-2016-03-20-11-08-45>.

³⁸⁹ Поводом конкретне притужбе у вези са наплатом таксе супротно законској одредби упућена је препорука ГУ града Крушевац која је доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5088-d-inis-r-ci-u-rush-vcu-n-pl-il-su-supr-n-z-ns-i-dr-db>.

³⁹⁰ Поводом конкретне ситуације у вези са радом матичара упућена је препорука Градској управи града Београда, доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4975-r-zlici-u-c-nj-p-uz-p-r-dic-d-v-di-d-pr-vn-n-sigurn-s-i-gr-d-n>.

Заштитника грађана, достављају тражене податке, а често и сами отклањају пропусте који су били повод за подношење притужбе Заштитнику грађана.

Општине које и поред упућених препорука и даље нису отклониле пропусте у свом раду, у смислу испуњења законске обавезе сарадње са Заштитником грађана, су општине Љиг, Прокупље и Жагубица. Општина Пожега није доставила одговор са потребним подацима од значаја за поступак који се води и поред више упућених захтева овог органа. Остале локалне самоуправе које у овом извештајном периоду нису поступиле по упућеним препорукама Заштитника грађана јесу Бач, Беоцин, Кула, Косовска Митровица, град Крушевац, као градске општине града Београда - Лазаревац, Обреновац, Вождовац и Чукарица.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Посета општини Бачка Паланка ради предузимања потребних активности на унапређењу права грађана на здраву животну средину

Имајући у виду да се заштити права грађана на здраву животну средину посвећује посебна пажња у раду Заштитника грађана, генерална секретарка Оља Јовичић са сарадницима је, поводом обележавања Међународног дана људских права, посетила општину Бачка Паланка и удружење грађана „Да сачувамо Војводину“, ради решавања дугогодишњег проблема дивљих депонија чије постојање угрожава здравље и безбедност становника који живе на подручју ове општине. Том приликом представници општине обавестили су Заштитника грађана да је локална самоуправа обезбедила део новчаних средстава, док ће Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине обезбедити преостали део како би дивље депоније на подручју општине Бачка Паланка биле саниране у потпуности.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Незаконитости у раду органа општинске управе приликом оверавања потписа на уговору

Заштитнику грађана обратио се грађанин због тога што је Управа ГО Вождовац одбила његов усмени захтев за оверу потписа на уговору, с образложењем да друга уговорна страна није била лично присутна када је затражио оверу свог потписа. Грађанин је то право касније остварио пред органима управе друге градске општине града Београда. Заштитник грађана је, након спроведеног поступка контроле, Управи ГО Вождовац, упутио препоруку да убудуће поступа у складу са релевантним одредбама Закона о оверавању потписа, рукописа и преписа³⁹¹, Закона о локалној самоуправи и принципима добре управе и да прихвата захтеве странака за оверу потписа, с обзиром на то да се у конкретним случајевима ради о потврђивању аутентичности потписа странке након провере њеног идентитета, а не о потврђивању садржине правног посла. Управа ГО Вождовац, поступила је по препоруци и запосленима који раде на овери докумената предочила препоруку Заштитника грађана, те их упутила да по захтевима странака код овере потписа на уговорима када једна страна није физички присутна, могу да врше оверу потписа присутне странке на њен усмени захтев. На тај начин решен је дугогодишњи проблем са којим се суочавао већи број грађана који није успевао

³⁹¹ „Службени гласник РС“, бр. 93/14 и 22/15.

да реализује оверу потписа на двостраним уговорима када је овери свог потписа приступио без присуства друге уговорне стране.

Повреда загарантованих права запослених по основу рада под изговором недостатка финансијских средстава

Запослени у Општинској управи Општине Косовска Митровица поднели су притужбу Заштитнику грађана наводећи да су њихова права повређена, јер начелник те управе није донео нова решења у складу са измењеном Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата именованих и постављених лица и запослених у државним органима,³⁹² јер тај пропис предвиђа увећање коефицијента по основу сложености и одговорности послова. Заштитник грађана је упутио препоруке овом органу да усклади радно-правни статус запослених са измењеном одредбом члана 5. став 1. поменуте Уредбе кроз доношење нових решења са измењеним коефицијентима. Општина Косовска Митровица није поступила по упућеној препоруци с образложењем да би таквим поступањем утицали на одлуку суда у радном спору по тужби запослених и да је изостало одобрење надлежних испред Канцеларије за Косово и Метохију.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Јединице локалне самоуправе** треба да благовремено и одговорно планирају буџетска средства у циљу равномерног извршавања свих обавеза које произилазе из, законом утврђене, изворне или поверене надлежности.
2. **Јединице локалне самоуправе и Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузму све мере из своје надлежности како би обезбедиле наставак рада комисија и окончале поступке враћања пољопривредног земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа.
3. **Јединице локалне самоуправе** треба да поштују законом предвиђену обавезу сарадње са Заштитником грађана у поступцима које овај орган спроводи, дајући на тај начин свој допринос заједничком циљу заштите и унапређења права грађана.
4. **Јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде благовремен и координисан рад свих својих органа и служби, тако што ће вршити послове надзора над њиховим радом и утврђивати појединачну одговорност запослених за настале пропусте, као и да грађанима надокнаде штету која услед пропуста наступи.
5. **Јединице локалне самоуправе** треба да користе своја законска овлашћења у вршењу надзора над радом приватних предузећа којима су повериле обављање комуналних делатности и да предузимају мере како би обезбедиле да иста поступају у свему у складу са законом и подзаконским актима којима је уређена конкретна област.
6. **Јединице локалне самоуправе**, као оснивачи јавних комуналних предузећа, у сарадњи са њиховим руководством и надлежним министарствима, треба да нађу начин да изађу у сусрет грађанима у ситуацијама када захтевају прекид пружања комуналне услуге, као и да приликом одређивања цена за комуналне услуге,

³⁹² „Службени гласник РС“, бр. 44/08 – пречишћен текст и 2/12.

уважавају економску реалност и чињеницу да велики број грађана живи са минималним приходима.

7. **Јединице локалне самоуправе** треба да испуне законом утврђену обавезу закључења уговора о снабдевању топлотном енергијом и ускладе акте и одлуке како би уједначиле начин регулисања обавеза између енергетских субјеката и крајњих корисника.
8. **Јединице локалне самоуправе** треба да активније раде на увођењу и примени система дигиталних рачунарских технологија и да, у том смислу, стручно усавршавају своје службенике, како би ефикасно одговориле на законске обавезе прибављања података о којима се води службена евиденција и сарадње са другим органима и организацијама.
9. **Јединице локалне самоуправе** треба да, приликом планирања изворних прихода, воде рачуна о економском моћи и материјалним приликама пореских обвезника, а локалне пореске администрације треба да посвете више пажње остваривању писане комуникације са грађанима и правилном одлучивању о њиховим захтевима.
10. **Јединице локалне самоуправе** треба да у складу са Законом о локалној самоуправи организује службу правне помоћи и на тај начин обезбеде грађанима остваривање Уставном зајемченог права на правну помоћ.

3.7. РЕСОРИ ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ, КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА И ОМЛАДИНЕ И СПОРТА

ПРОСВЕТА И НАУКА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о високом образовању.³⁹³
2. Донета је Уредба о изменама и допунама Уредбе о посебном начину признавања високошколских исправа и вредновања студијских програма универзитета са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија који обављају делатност у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација.³⁹⁴
3. Министарство просвете, науке и технолошког развоја је, у складу са Законом о уџбеницима³⁹⁵, објавило Каталог уџбеника³⁹⁶ и наставило рад на доношењу подзаконских аката у складу са наведеним законом.
4. Национални савет за високо образовање утврдио је Правилник о листи стручних, академских и научних назива.³⁹⁷
5. Национални савет за високо образовање донео је Правилник о изменама и допунама Правилника о стандардима и поступку за акредитацију високошколских установа и студијских програма.³⁹⁸
6. Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело је Правилник о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања.³⁹⁹
7. Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело је Правилник о мерилима и поступку за упис полазника који су завршили програм основног образовања одраслих у средњу школу под повољнијим условима ради постизања пуне равноправности.⁴⁰⁰
8. Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело је Правилник о изменама и допунама Правилника о сталном стручном усавршавању наставника, васпитача и стручних сарадника.⁴⁰¹
9. Потписан је Посебан колективни уговор за запослене у установама предшколског васпитања и образовања, чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.
10. Именовани су чланови Националног савета за научни и технолошки развој.

³⁹³ „Службени гласник РС”, број 87/16.

³⁹⁴ „Службени гласник РС”, број 16/16.

³⁹⁵ „Службени гласник РС”, број 68/15.

³⁹⁶ „Службени гласник РС”, број 9/16.

³⁹⁷ „Службени гласник РС”, број 100/16.

³⁹⁸ „Службени гласник РС”, број 86/16.

³⁹⁹ „Службени гласник РС”, број 22/16.

⁴⁰⁰ „Службени гласник РС”, број 42/16.

⁴⁰¹ „Службени гласник РС”, број 80/16.

11. Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело је Правилник о поступку, начину вредновања и квантитативном исказивању научноистраживачких резултата истраживача.⁴⁰²
12. Министарство просвете, науке и технолошког развоја наставило је интезиван рад на доношењу и усклађивању подзаконских аката којима се уређују наставни планови и програми, као и врсте образовања наставника у стручним школама.
13. Министарство просвете, науке и технолошког развоја унапредило је и ажурирало листе слободних радних места наставног и ненаставног особља у основним и средњим школама у Републици Србији, као и листе запослених у школама са непуним радним временом, које се објављују на интернет страници Министарства, те наставило рад на унапређењу информационог система Министарства „Доситеј“.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Министарство просвете, науке и технолошког развоја, установе образовања и васпитања и високошколске установе су у значајном броју случајева отклањали пропусте у раду, након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле.
2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана⁴⁰³, Министарство просвете, науке и технолошког развоја отклонило је пропусте и последице пропуста, због којих је студент уписан на високошколску установу у статусу самофинансирајућег студента, иако је испуњавао прописане услове за упис у статусу студента чије се студије финансирају из буџета.
3. Поступајући по препорукама Заштитника грађана⁴⁰⁴, Министарство просвете, науке и технолошког развоја отклонило је пропуст у раду, па је спровело надзорне поступке над радом просветног инспектора јединице локалне самоуправе и грађанима доставило тражене информације и предузело мере ради утврђивања личне одговорности за начињене пропусте у раду.
4. Поступајући по препорукама Заштитника грађана⁴⁰⁵, установа образовања и васпитања отклонила је пропуст у раду и надокнадила штету притужили због незаконитог престанка радног односа уплативши припадајуће доприносе за обавезно социјално осигурање за период у ком она није радила.
5. Поступајући по препоруци Заштитника грађана⁴⁰⁶, Министарство просвете, науке и технолошког развоја предузело активности ради утврђивања да ли грађанка испуњава услове да и даље као нераспоређени просветни радник са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија, користи права утврђена закључцима Владе Републике Србије.
6. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 167 предмета у којима су подносиоци указивали на 176 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 156 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 41 поступка

⁴⁰² „Службени гласник РС“, број 24/16.

⁴⁰³ Препорука доступна на:
<http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4509-2015-12-29-13-49-13>.

⁴⁰⁴ Препорука доступна на:
<http://zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4671-2016-04-11-10-16-41>.

⁴⁰⁵ Препорука доступна на:
<http://zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4548-2016-01-18-13-11-26>.

⁴⁰⁶ Препорука доступна на:
<http://zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4431-2015-11-24-13-41-16>.

које је водио, 6 (14,63%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 22 препоруке, од којих је поступљено по 19 (86,36%), а није поступљено по 3 (13,64%). На основу броја утврђених (28) и отклоњених (25) пропуста, ефикасност у овој области је 89,29%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Министарство просвете, науке и технолошког развоја, установе образовања и васпитања и високошколске установе и даље нису довољно делотворни у одлучивању и обавештавању грађана поводом њихових захтева, иако је приметан напредак у односу на претходне године.
2. Просветни инспектори Министарства просвете, науке и технолошког развоја не поступају у свим случајевима правовремено и делотворно и недовољно примењују надзорна овлашћења у односу на органе којима је поверено вршење инспекцијског надзора, иако је у тој области уочљив позитиван помак.
3. Рачуни једног броја школа у Србији су блокирани, чиме су школе онемогућене да несметано пружају услуге образовања.
4. Није утврђен Национални оквир квалификација Србије.
5. Положај просветних радника је тежак, а њихов рад није довољно вреднован.⁴⁰⁷
6. Право студената на информисаност о њиховим правима и механизмима заштите права није у довољној мери остварено.
7. Нису дефинисани стандарди професионалног признавања иностраних високошколских исправа у области права, због чега је одложено признавање ових исправа.
8. Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело је правилнике о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност основног образовања и васпитања и средњег образовања и васпитања⁴⁰⁸ којима је предвиђено смањење броја запослених стручних сарадника у школама.⁴⁰⁹
9. Број запослених у просветној инспекцији и школским управама недовољан је за квалитетно обављање послова инспекцијског и стручно педагошког надзора.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** обезбеди благовремено и делотворно поступање просветних инспектора;

⁴⁰⁷ Подсећања ради, Заштитник грађана је о положају просветних радника писао и у годишњим извештајима за 2014. и 2015. годину.

⁴⁰⁸ Правилник о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност основног образовања и васпитања и Правилник о изменама и допунама Правилника о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност средњег образовања и васпитања, „Службени гласник РС“, број 73/16.

⁴⁰⁹ Више у делу овог извештаја који се односи на права детета.

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** обезбеди да се на све захтеве грађана упућене Министарству, установама образовања и васпитања и високошколским установама одговара благовремено и делотворно;
 - да **Министарство просвете науке и технолошког развоја** утврди јединствени Национални оквир квалификација Србије;
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и високошколске установе** предузму мере у циљу информисања студената о њиховим правима и механизмима заштите;
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** интензивира рад на потпуном увођењу начела инклузивног образовања у све нивое образовног процеса;
 - да **министар просвете, науке и технолошког развоја** донесе правилник којим ће се уредити полагање испита и стицање лиценце за директоре установа образовања и васпитања.
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални савет за високо образовање** обезбеде објективну, садржајну и ауторитативну спољашњу контролу рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, или звања и врше друга јавна овлашћења, односно примењују законе и на законима засноване прописе;
 - да **Национални савет за високо образовање** обезбеди да Комисија за акредитацију и проверу квалитета образовања поступи по препорукама Заштитника грађана.
2. Није поступљено по препорукама Заштитника грађана⁴¹⁰ да Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја, у вези са комбинованим тестом из природних и друштвених наука из 2016. године, а с обзиром на грешку у Збирци задатака, признају као тачан одговор у задатку и ревидирају успех ученика на завршном испиту и у складу с тиме омогуће упис ученика у складу са новим бројем поена, не дирајући у статус ученика који су већ уписани.
3. Није поступљено по препоруци Заштитника грађана⁴¹¹ да Министарство просвете, науке и технолошког развоја без одлагања предузме мере у циљу деблокаде пословних рачуна Техничке школе у Обреновцу.

Образложење

Народна скупштина је, након неизвесности да ли ће студентима који студирају по старом студијском програму бити продужен рок за завршетак студија, усвојила измене и допуне Закона о високом образовању. Рок за завршетак студија студентима који студирају по старим студијским програмима, а који се односи на студенте основних, магистарских и докторских студија продужен је за две године.

Уредбом о посебном начину признавања високошколских исправа и вредновања студијских програма универзитета са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија који обављају делатност у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности

⁴¹⁰ Препоруке доступне на: <http://zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4840-2016-08-04-11-29-28>.

⁴¹¹ Препорука доступна на: <http://zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/4340-2015-09-27-17-18-34>.

Уједињених нација уређен је посебан начин признавања и вредновања високошколских исправа и студијских програма високошколских установа са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија акредитованих у складу са правним системом који је устројен у складу са Резолуцијом 1244.

Након што је 2015. године усвојен Закон о удбеницима, у овом извештајном периоду, настављен је рад на доношењу подзаконских аката у складу са наведеним Законом, а у циљу његове потпуне примене. Истовремено, објављен је Каталог удбеника који ће се користити од школске 2016/2017. до 2018/2019. године. Овим Законом, школама је забрањено коришћење удбенике који нису увршћени у Каталог.

Национални савет за високо образовање усвојио је допуну листе стручних, академских и научних звања. Усвојена су звања за студијске програме који припадају такозваној ИМТ групи (интердисциплинарних, мултидисциплинарних и трансдисциплинарних). На овај начин омогућено је студентима који су стекли ова звања да добију своје дипломе и да им звања стечена на акредитованим студијским програмима коначно буду призната.

Национални савет за високо образовање донео је Правилник о изменама и допунама Правилника о стандардима и поступку за акредитацију високошколских установа и студијских програма како би се стандарди за акредитацију ускладили са изменама и допунама Закона о високом образовању, које се у највећој мери односе на мастер струковне студије, ради подизања квалитета рада високошколских јединица ван седишта установе и боље повезаности студијских програма и научноистраживачког рада високошколских установа са привредом.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело је правилник, којим се прописују мерила и поступак под којима полазник који је завршио програм основног образовања одраслих, а који се остварује по моделу функционалног основног образовања одраслих, може да се упише у средњу школу под повољнијим условима, ради постизања пуне равноправности у стицању образовања.

Поступајући по препорукама Заштитника грађана из редовних годишњих извештаја за 2014. и 2015. годину, министар просвете, науке и технолошког развоја донео је Правилник о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања. Овим подзаконским актом прописано је право сваког ученика на заштиту од свих облика дискриминације, између осталог, на основу пола, родног идентитета, сексуалне оријентације, у систему образовања. Говором мржње, по овом правилнику, сматра и коришћење удбеника и других наставних средстава и средстава комуникације која у себи садрже поруке дискриминације, мржње или насиља, као и јавно изношење од стране учесника у образовно-васпитном процесу идеја, информација и мишљења којима се позива на неједнак третман или насиље према било ком лицу или групи лица с обзиром на њихово лично својство. Правилник прописује и да се под узнемиравајућим и понижавајућим поступањем нарочито сматра излагање подсмеху физичког изгледа, социјалног порекла, рода, пола, сексуалне оријентације, односно било ког другог личног својства учесника у образовном и васпитном процесу. Правилник је ново оруђе за установе образовања и васпитања у откривању, превенцији и сузбијању дискриминације и представља унапређење у заштити деце и ученика од дискриминације.

Чланови Националног савета за научни и технолошки развој именовани су 5. 10. 2016. године, након што је мандат претходним члановима Националног савета истекао у мају

месецу 2015. године, чиме је обезбеђено да ово тело поново започне са применом својих надлежности, што због истека мандата претходних чланова и неизабирања нових, није чинио од маја 2015. године. Нефункционалноста Савета довело је до тога да поједини акти буду донети без његовог обавезног претходног мишљења. Тако је Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело Правилник о поступку, начину вредновања и квантитативном исказивању научноистраживачких резултата истраживача без претходног мишљења Савета. Правилник је и даље на снази. Истовремено, Влада је поништила Акт о вредновању, избору, финансирању и праћењу пројеката из Програма основних истраживања и основних усмерених истраживања за период од 2016. до 2020. године и Програма истраживања у области технолошког развоја за период од 2016. године до 2019. године, донет без претходног мишљења Савета, као и конкурс спроведен на основу овог акта.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја наставило је да објављује на интернет странама листе слободних радних места наставног и ненаставног особља у основним и средњим школама у Републици Србији, као и обезличене податке о запосленима на радним местима наставног и ненаставног особља у основним и средњим школама који су запослени са непуном нормом и за које постоји обавеза укрупњавања норме по Посебном колективном уговору. Кроз информациони систем Министарства „Доситеј“, води се јединствена база регистара предшколских установа, основних, средњих и високих школа, факултета, института, као и запослених на тим институцијама. На тај начин пружају се неопходни подаци о образовном и научном систему на основу којих је могуће сагледати тренутно стање, планирати даљи развој и унапређење, али и контролисати спровођење образовних и научних политика.

И у овом извештајном периоду, настављена је добра сарадња између Заштитника грађана и Министарства просвете, науке и технолошког развоја, као и установа образовања и васпитања и високошколских установа. Просветни органи и установе на захтеве Заштитника грађана одговарају благовремено и достављају тражене информације, а настављена је и пракса да се спорна питања успешно и делотворно разрешавају на заједничким састанцима.

Просветни органи и установе у великом броју случајева отклањали су пропусте у свом раду одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности њиховог рада. За разлику од добре сарадње са овим органом, уочено је да органи и установе нису делотворно и у законом прописаним роковима одговарали на све захтеве и поднеске грађана.

Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја у сарадњи са високошколском установом предузело је мере и отклонило је пропуст због ког је притужилац уписан на високошколску установу у статусу самофинансирајућег студента, иако је испуњавао прописане услове за упис као буџетски студент. Притужиоцу су враћена новчана средства која је уплатио приликом уписа на високошколску установу.

Министарства просвете, науке и технолошког развоја упознато је Заштитник грађана да је 2015. године, у циљу рационалног и делотворног обављања послова инспекцијског надзора и контроле рада органа којима је поверено вршење послова инспекцијског надзора, успостављена база записника о инспекцијском надзору која омогућава просветним инспекторима Министарства да брзо и ефикасно прате рад просветних инспектора и предузимају мере. Такође, Заштитник грађана упознат с тим да Сектор за инспекцијске послове Министарства ради на унапређивању правног оквира у области

просветне инспекције, делотворног система контроле и благовременог и ажурног поступања просветних инспектора.

Међутим и поред предузетих активности и напретка у односу на претходне године, просветни инспектори Министарства просвете, науке и технолошког развоја, поступајући по пријавама грађана на органе којима је поверено вршење инспекцијског надзора, не предузимају у свим случајевима благовремено и делотворно законска овлашћења. Један од разлога је и недовољан број просветних саветника и просветних инспектора на републичком и нивоу јединица локалне самоуправе. Недовољан број запослених на инспекцијским пословима и пословима стручно педагошког надзора прети да угрози квалитет и делотворност надзорних поступака.

Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја започело је предузимање активности у циљу обезбеђења и успостављања система за редовно и благовремено испуњавање обавеза установа образовања и васпитања, као и обавеза које Република Србија и јединице локалне самоуправе имају према овим установама како не би долазило до блокаде рачуна, односно како би се исти у случају блокаде деблокирали. Истовремено, Министарство је Генералном секретаријату Владе, у циљу прецизирања обавеза по основу правоснажних и извршних пресуда у којим су извршни дужници установе образовања и васпитања, доставило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања. Како Нацрт закона Влада није усвојила, до предложених измена и допуна још увек није дошло. Пословни рачуни једног броја школа у Србији су блокирани и поред наведених активности Министарства просвете, науке и технолошког развоја, чиме су школе онемогућене да несметано пружају услуге образовања.

Иако је Министарство просвете, науке и технолошког развоја формирало Стручни тим за израду јединственог Националног оквира квалификација, овај документ, и поред најаве, током 2016. године није донет. Овим документом требало би да се успостави јединствени национални оквир квалификација којим су обухваћени сви нивои и врсте квалификација и омогући интеграцију и координацију постојећих система квалификација у Србији. Истовремено, Национални оквир квалификација треба да буде и ослонац унапређења образовног система и да функционално повеже образовање и тржиште рада.

Положај просветних радника и у 2016. години био је тежак, а њихов рад и даље није довољно вреднован. Законом о изменама и допунама закона о буџетском систему⁴¹² прописано је да се у 2017. години могу повећати плате запосленима у установама основног и средњег образовања и ученичког стандарда за 6%, а у установама високог и вишег образовања и студентског стандарда за 3%.

Правилници о критеријумима и стандардима за финансирање установе која обавља делатност основног образовања и васпитања и средњег образовања и васпитања, донети 2016. године, прописују колико стручних сарадника (психолога, педагога, социјалних радника, дефектолог и других стручњака за децу) школа може да запосли. Овај број израчунава се искључиво према броју одељења, математичком формулом, а не на основу потреба ученика. Прописани број стручних сарадника не одговара потребама ученика, имајући у виду обавезе школа да спроводе активности на пружању додатне подршке ученицима у образовању и заштити ученика од насиља, од којих велики број представља стручне активности које спроводе стручни сарадници у школама. Овим законским решењем додатно се смањује број запослених стручних

⁴¹² „Службени гласник РС“, број 99/16.

сарадника у односу на правилнике из 2015. године, који су и сами снизили стандард у односу на раније важеће правилнике.

И у овом извештајном периоду, Заштитнику грађана обрађали су се запослени у установама образовања и васпитања због престанка радног односа, смањења фонда часова, немогућности допуне норме радног времена и преузимања, заснивања радног односа на неодређено време, неправилности у поступку спровођења конкурса за заснивање радног односа, покретања дисциплинских поступака, те непризнавања коефицијента након накнадног завршетка студија. Заштитник грађана је, у извештајној години, примио и одређени број притужби којима је указано на злостављање на раду, а у односу на претходне извештајне периоде повећан је број притужби у вези са поступком преузимања запослених и допуне норме у другој установи.

Грађани су у притужбама Заштитнику грађана указивали на неблагоприятно поступање високошколских установа по поднесцима и захтевима студената и запослених, проблеме у вези са издавањем високошколских исправа као и на поступке избора у звања наставника и сарадника на високошколским установама.

Заштитнику грађана, у овом извештајном периоду, обрађали су се и студенти поводом висине школарине и накнада које плаћају високошколским установама, обавезе завршетка студија, проблема са којима се суочавају у поступку уписа на високошколске установе, али и више нивое студија, као и различите студијске програме. У овом извештајном периоду повећан је број притужби у вези са ослобађањем од обавезе враћања студентског кредита, али и неблагоприятног поступања по захтевима за признавање страних високошколских исправа ради запошљавања. Као један од најчешћих проблема на које је указано притужбама је одлагање признавања страних високошколских исправа из области права до дефинисања стандарда професионалног признавања иностраних високошколских исправа у области права.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја, високошколске установе и универзитета и даље неблагоприятно и непотпуно обавештавају студенте о њиховим правима и механизмима којим их могу заштитити, а по њиховим поднесцима и захтевима ови органи у великом броју случајева неблагоприятно поступају.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Са студентима о њиховим правима

Током 2016. године, Заштитник грађана одржао је бројна предавања студентима и учествовао на трибинама на факултетима широм Србије говорећи о заштити људских права и свом раду. Поводом Међународног дана људских права, Заштитник грађана је организовао трибину „Људска права – правилност, законитост, правичност“ на Машинском факултету Универзитета у Београду. Студентима су, поред општег осврта о људским правима, кроз интерактивну дискусију представљене надлежности и пракса Заштитника грађана. Такође, представници овог органа указали су на најчешће проблеме поводом којих се студенти и уопште млади обрађају Заштитнику грађана као и на доступне механизме за остварење и заштиту њихових права.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Доношење одлуке о ослобађању обавезе враћања студентског кредита одлагано 9 месеци

Министарство просвете, науке и технолошког развоја донело је одлуку о ослобађању обавезе враћања студентског кредита притужили девет месеци након што је упутила захтев. Одлука је донета након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Министарства.

Ученици сносили последице пропуста у раду државних органа

Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања објавио је и препоручио набавку и коришћење Збирке задатака из биологије, географије, историје, физике и хемије за завршни испит у основном образовању и васпитању за школску 2015/2016. годину која је садржала грешку у решењу задатка из физике.

Након сазнања да Збирка садржи грешку у решењу задатка из физике, те да је грешка у решењу у Збирци представљена на комбинованом тесту као један од понуђених (нетачних) одговора, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања нису обезбедили да се отклоне или умање штетне последице пропуста по ученике, који су понуђени (нетачан) одговор заокружили у доброј вери да је истоветно решење у Збирци - тачно. Истовремено, Министарство није извршило надзор над радом Завода и предузело мере ради утврђивања одговорности, умањења последица пропуста у раду Завода и успостављању механизма који ће спречити понављање пропуста у будућности.

По препорукама Заштитника грађана да се призна као тачан конкретни одговор ученицима који су то решење заокружили, да се ревидира успех ученика на завршном испиту и омогући упис ученика у складу са новим бројем поена, не дирајући у статус ученика који су већ уписани, Министарство и Завод нису поступили.

Министарство и Завод поступили су по препорукама Заштитника грађана да се спроведе поступак и утврде разлози за начињени пропуст, утврди одговорност и према одговорнима предузму одговарајуће мере, изврши надзор над радом Завода, предузму мере и активности у циљу проналажења нових и унапређења постојећих механизма за проверу збирки, те да се упути извињење ученицима и њиховим родитељима због начињеног пропуста.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се на све захтеве грађана упућене Министарству, установама образовања и васпитања и високошколским установама одговара делотворно и у законом прописаним роковима.
2. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди благовремено и делотворно поступање просветних инспектора.
3. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди и успостави делотворан систем за редовно и благовремено испуњавање обавеза републике и јединица локалне самоуправе према установама образовања и васпитања, односно да спречи блокаде пословних рачуна установа и обезбеди брзо деблокирање већ блокираних рачуна установа.

4. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да јасно и прецизно уреди питање одговорности Републике Србије и јединица локалне самоуправе у обезбеђивању средстава за исплате по основу правноснажних и извршних судских одлука у којима су извршни дужници установе образовања и васпитања.
5. **Министарство просвете науке и технолошког развоја** треба да утврди јединствени Национални оквир квалификација.
6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме све мере како би се унапредио положај просветних радника, квалитет образовања и остваривање и заштита права ученика.
7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и високошколске установе** треба да предузму мере у циљу делотворног информисања студената о њиховим правима и механизмима заштите.
8. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира рад на потпуном увођењу начела инклузивног образовања у све нивое образовног процеса.
9. **Министар просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе правилник којим ће се уредити полагање испита и стицање лиценце за директоре установа образовања и васпитања.
10. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални савет за високо образовање** треба да обезбеде објективну, садржајну и ауторитативну спољашњу контролу рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, или звања и врше друга јавна овлашћења, односно примењују законе и на законима засноване прописе.
11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се по захтевима грађана за професионално признавање страних високошколских исправа одлука доноси у законом прописаном року.
12. **Радна група, састављена од представника Министарства просвете, науке и технолошког развоја и представника правних факултета у Републици Србије** треба да дефинише јасне стандарде професионалног признавања за Републику Србију у области права.
13. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди број стручних сарадника у основним и средњим школама који је у складу са потребама ученика и обавезама школа у пружању додатне подршке ученицима и заштити ученика од насиља.
14. **Влада и јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да предузму мере како би уподобиле број просветних саветника и просветних инспектора захтеву квалитетног и делотворног вршења инспекцијског и стручно педагошког надзора.

КУЛТУРА И ИНФОРМИСАЊЕ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о култури.⁴¹³
2. Донети су Правилник о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријуми за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса⁴¹⁴; Правилник о минималним техничким и организационим условима за издавање дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева пружаоца медијске услуге⁴¹⁵; Правилник о уступању неискоришћених права јавних медијских сервиса на емитовање радијских, телевизијских и других медијских садржаја од изузетног значаја⁴¹⁶; Правилник о оглашавању и спонзорству у електронским медијима⁴¹⁷; Правилник о висини, измени висине и начину обрачунавања накнаде за пружање медијске услуге⁴¹⁸; и Правилник о поступку издавања одобрења за пружање медијске услуге на захтев⁴¹⁹.
3. Донета је Препорука о примени техничких мера ради обезбеђења одговарајуће уређивачке контроле приликом емитовања ријалити програмских садржаја.⁴²⁰
4. Донет је Правилник о начину вођења и упису у евиденцију представника иностраних медија и дописништава иностраних медија.⁴²¹
5. Донет је Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања.⁴²²
6. Донет је Правилник о оглашавању и спонзорству у електронским медијима⁴²³.
7. Савет Регулаторног тела за електронске медије од децембра 2016. године ради у пуном саставу.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступањем у складу са Иницијативом Заштитника грађана за измену Закона у култури, уметници су изједначени са осталим запосленима у могућности заснивања радног односа на неодређено време.⁴²⁴
2. Заштитник грађана је, упућујући препоруке Јавној медијској установи Радио телевизија Србије, заштитио право већег броја грађана да о њиховим захтевима за

⁴¹³ „Службени гласник РС”, број 13/16.

⁴¹⁴ „Службени гласник РС”, број 46/16.

⁴¹⁵ „Службени гласник РС”, број 46/16.

⁴¹⁶ „Службени гласник РС”, број 46/16.

⁴¹⁷ „Службени гласник РС”, број 101/16.

⁴¹⁸ „Службени гласник РС”, број 104/16.

⁴¹⁹ „Службени гласник РС”, број 108/16.

⁴²⁰ Доступно на: <http://www.rem.rs/>.

⁴²¹ „Службени гласник РС”, број 21/16.

⁴²² „Службени гласник РС”, број 16/16.

⁴²³ „Службени гласник РС”, број 101/16. Видети више у делу овог извештаја посвећеном заштити потрошача.

⁴²⁴ Иницијатива је доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/996-2010-08-05-12-44-01>.

ослобођење од обавезе плаћања таксе за јавни медијски сервис буде одлучено у законом прописаном року.⁴²⁵

3. Поступањем по делу препорука Заштитника грађана делимично је унапређен положај самосталних уметника приликом остваривања права из области здравствене заштите и здравственог и пензијског осигурања.
4. Заштитник грађана је и у 2016. години својим медијским иступима указивао да су слобода медија и слобода говора фундаментални део корпуса људских права без чијег постојања нема ни истинске демократије ни друштвеног напретка и позвао органе власти и све друге да медијима и новинарима омогуће слободан рад.
5. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 98 предмета у којима су подносиоци указивали на 93 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 87 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Заштитник грађана је у овом ресору упутио 10 препорука, од којих је поступљено по 4 (40%), није поступљено по 4 (40%), а у року за поступање је 2. На основу броја утврђених (8) и отклоњених (4) пропуста, ефикасност у овом ресору је 50%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије и даље не спроводе адекватну контролу пружалаца медијских услуга, нити изричу одговарајуће мере и санкције у случају кршења закона.
2. Због садржаја које објављују медији и новинари су и даље изложени притисцима.
3. Министарство културе и информисања није у законом предвиђеном року донело Правилник којима се ближе уређује статус самосталних уметника.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

1. Није у потпуности поступљено по предлогу за побољшање положаја грађана из извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да се **Регулаторно тело за електронске медије** стара о заштити малолетника и поштовању достојанства личности у програмима који се приказују посредством радија и телевизије и да предузима законом предвиђене мере према емитерима који не поступају у складу са законом;
 - да **Регулаторно тело за електронске медије** одмах по сазнању о могућем кршењу закона од стране електронским медија, предузима законом предвиђене мере у циљу заштите права грађана и санкционисања незаконитог поступања.
2. Министарство културе и информисања није поступило по препоруци Заштитника грађана да донесе подзаконски пропис којим ће уредити поступак, мерила и критеријуме за стицање својства самосталног уметника⁴²⁶.

⁴²⁵ Препоруке су доступне на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4980-r-s-n-dlucu-u-z-ns-r-u-p-z-h-vi-gr-d-n>

⁴²⁶ Препорука је доступна на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4980-r-s-n-dlucu-u-z-ns-r-u-p-z-h-vi-gr-d-n>

Образложење

Циљ доношења Закона о изменама и допунама Закона о култури је да се сви уочени недостаци у досадашњој примени Закона о култури исправе и сходно томе, Закон учини максимално примењивим у пракси. Законом је, између осталог, измењена и прецизирана одредба којом се регулише садржина општег интереса у култури, који је значајан јер представља основ за коришћење буџетских средстава за финансирање одређених програма и пројеката у култури. Извршено је набрајање области културе и то тако што су наведене одређене области које у Закону о култури нису биле наведене (нпр. дизајн) или тако што је извршено прецизирање одређених области културе (нпр. балет и остале врсте уметничке игре). Одредбе Закона које регулишу субјекте у култури усклађене су са прописима о заштити података о личности. Измењене су и допуњене одредбе члана Закона о култури којима се уређује питање доделе признања за врхунски допринос националној култури и усвојено је решење којим се одустаје од укидања додељивања овог признања, уз одређене измене које се односе на додавање формулације њеног „изузетног“ додељивања. Тиме ће убудуће њено додељивање бити много ређе и то у процедури која ће спречити могућност њене злоупотребе.

Процедура именовања директора установе културе, претрпела је битне измене. Правила поступка сада су прецизно дефинисана, почевши од јасне обавезе објављивања конкурса, преко обезбеђивања права на жалбу кандидата чије пријаве управни одбор одбацује или одбија из процедуралних или садржинских разлога, па до обавезе обављања разговора са свим кандидатима и састављања записника са мишљењем чланова управног одбора о сваком кандидату. Сви ови подаци се у оквиру документа који се назива „Листа кандидата“ достављају оснивачу, који са ове Листе бира кандидата за директора. Када је реч о установама културе чији је оснивач Република Србија, у име оснивача ову надлежност има министарство надлежно за послове културе.

Законом о изменама и допунама Закона о култури, уметници који су запослени или који се запошљавају у установама културе изједначени у односу на друге професије када је реч о могућности заснивања радног односа на неодређено време. Досадашња решења из овог закона предвиђала су да ће се са уметницима у установама културе искључиво закључивати уговори о раду на одређено време до три године, као и да уметници само под посебним условима могу остати у радном односу на неодређено време, и то по одлуци директора установе. Чланом 23. измењеног Закона о култури брисан је члан 50. који је прописивао поменута ограничења. Заштитник грађана указивао је на неопходност отклањања ове мањкавости Закона о култури.

Правилником о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријумима за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса и Правилником о минималним техничким и организационим условима за издавање дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева пружаоца медијске услуге, предвиђене су одредбе којима се штите људска права и права детета у електронским медијима. Прописани су технички, организациони и програмски услови које емитер мора да испуни како би добио дозволу за пружање медијске услуге и детаљније су уређене обавезе емитера ради поштовања људских права и права детета.

Правилником о уступању неискоришћених права јавних медијских сервиса на емитовање радијских, телевизијских и других медијских садржаја од изузетног значаја утврђена су правила по којима јавни медијски сервис поступа у случају да зна или може знати да неће остварити емитовање програмског садржаја од изузетног значаја. Тиме се

унапређују и штите права грађана на информисање о догађајима који су на листи најважнијих догађаја од посебног значаја у смислу Закона о електронским медијима, који се преносе радијским, телевизијским или другим медијским садржајем.

Правилником о оглашавању и спонзорству у електронским медијима прописани су услови под којима се појављивање робе, услуге или жига који су предмет пласирања могу оглашавати, затим одредбе под којима се врши емитовање ТВ оглашавања и ТВ продаје, као и начин емитовања истог. На тај начин знатно се доприноси унапређењу права грађана у смислу коришћења медијске услуге, без неразумног и прекомерног ремећења права коришћења исте.

Правилником о висини, измени висине и начину обрачунавања накнаде за пружање медијске услуге и Правилником о поступку издавања одобрења за пружање медијске услуге на захтев прописују се начин утврђивања накнаде коју пружалац медијске услуге плаћа, поступак издавања одобрења и испуњења других услова. Ове одредбе доприносе правилном развоју културе и информисања, а самим тим и унапређењу и заштити људских права.

Савет Регулаторног тела за електронске медије је пружаоцима медијских услуга упутио Препоруку о примени техничких мера приликом директног (уживо) емитовања садржаја ријалити програма. Пружаоцима медијских услуга је препоручено да током емитовања ријалити садржаја „присилног окружења“ обезбеде да, између момента одигравања догађаја који се желе приказати јавности и момента њиховог приказивања постоји временска разлика (одложено емитовање). На овај начин се пружаоцу медијске услуге обезбеђује већа уређивачка контрола и могућност да из програма искључи све садржаје који могу шкодити физичком, менталном или моралном развоју малолетника, или програмске садржаје које није дозвољено емитовати у оквиру ријалити програма.

На основу Закона о јавном информисању и медијима, Министарство културе и информисања донело је Правилник о начину вођења и упису у евиденцију представника иностраних медија и дописништава иностраних медија, којим је регулисало начин вођења и уписа у евиденцију представника иностраних медија и дописништава иностраних медија и издавање легитимација за обављање медијске активности на територији Републике Србије.

Правилником о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања Министарство културе и информисања је ближе уредило суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања и прописало образац за пријављивање за пројектно суфинансирање и образац за подношење наративног и финансијског извештаја.

У децембру 2016. године изабрани су преостали чланови Савета Регулаторног тела за електронске медије, чиме су обезбеђени услови за рад РЕМ у пуном капацитету. За очекивати је да активности РЕМ сада буду делотворније и правремене, с обзиром на то да је један од разлога недовољне ефикасности овог органа била и некомплетност Савета, што је Заштитник грађана констатовао у Годишњем извештају за 2015. годину.⁴²⁷

Поступајући по значајном броју притужби грађана на рад Јавне медијске установе Радио телевизије Србије, Заштитник грађана је утврдио да медијска установа крши право грађана на ослобођење од плаћања таксе на јавни медијски сервис и право грађана на благовремен рад носилаца јавних овлашћења, тиме што о захтевима грађана за ослобађање од обавезе плаћања таксе за јавни медијски сервис не одлучује у законом прописаном року. Заштитник грађана је РТС-у упутио препоруку да предузме

⁴²⁷ Видети: Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину, стр. 8.

организационе и друге мере како би обезбедила одлучивање о захтевима грађана за ослобођење од плаћања таксе за јавни медијски сервис у законом прописаном року. Такође је препоручено да грађанима који остваре право на ослобођење од плаћања таксе за јавни медијски сервис, изврши повраћај таксе коју су грађани плаћали након подношења захтева за ослобођење од плаћања таксе. Након упућене препоруке уочено је ефикасније поступање медијске установе по захтевима грађана. Праћење поступања Јавне медијске установе по препорукама је у току.

Поступајући по притужбама грађана која су стекла статус лица која самостално обављају уметничку или другу делатност у области културе, а који не могу да остваре права из области здравствене заштите и здравственог осигурања јер им Град Београд није уплатио доприносе за здравствено осигурање, Заштитник грађана је Министарству културе и информисања и Граду Београду упутио препоруке о мерама и активностима које треба да предузму како би унапредити положај самосталних уметника приликом остваривања права из области здравствене заштите и здравственог и пензијског осигурања. Заштитник грађана је препоручио органима да обезбеде здравствено осигурање самосталних уметника до разрешења спорних питања, утврде разлоге због којих је дошло до настанка дуговања и доцње у уплати доприноса и донесу подзаконске акте којима ће ближе уредити услове и начин стицања права на уплату доприноса и мерила, критеријуме и поступак давања образложене оцене, о испуњености услова за утврђивање статуса лица које самостално обавља уметничку или другу делатност у области културе. Иако су делимично поступили по препорукама Заштитника грађана, овај орган наставиће да прати поступање органа, с обзиром на то да до унапређења положаја самосталних уметника у вези са оставривањем права из социјалног осигурања није могуће доћи у пуном обиму уколико органи не буду спровели све активности које је Заштитник грађана препоручио. У овом тренутку, самосталним уметницима решено је питање здравственог осигурања, али остају отворена бројна питања у вези будућег рада органа у вези са уплатама доприноса за обавезно социјално осигурање самосталних уметника.

СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И СЛОБОДА МЕДИЈА

Приватизација медија званично је завршена. Средства је сада могуће добијати само путем јавних конкурса на основу јавног интереса, које расписују локалне самоуправе и Република Србија. О додели средстава одлучују независне комисије у којима су и представници медија, што би требало да омогући видљивост целог процеса.

Известилац Европског парламента (ЕП) Дејвид Мекалистер је, говорећи о медијима и медијским слободама у Србији, оценио да је то тема која забрињава.⁴²⁸

Притисци на медије видљиви су на различите начине, од отворених до прикривених форми. База података коју води Независно удружење новинара Србије до децембра ове године забележило је 69 напада на новинаре. У највећем броју случајева новинари су се жалили на притиске и вербалне претње које доживљавају приликом извештавања.

⁴²⁸ European Parliament, Committee on Foreign Affairs, *Draft Report on the 2016 Commission Report on Serbia* (Rapporteur: David McAllister), p. 6, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-594.161%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>.

Заштитник грађана је у јавним обраћањима више пута упозоравао јавност на претње новинарима, гушење медијских слобода, цензуру и аутоцензуру. Због незаконитог поступања према новинским екипама Истиномер и Крик, у фебруару 2016. године захтевао је разрешење начелника Комуналне полиције Београда. Градска управа Београда није поступила по овој препоруци. У септембру 2016. исте године ОЕБС је позвао власти у Србији⁴²⁹ да у потпуности истраже застрашивања и претње упућене новинарима.

Министар унутрашњих послова поднео је тужбу против недељника НИН и новинарке овог листа, која се у тексту позивала на извештај и налазе Заштитника грађана, да га је у јавности представила као главног виновника афере „Савамала“. Судски поступак пред Вишим судом у Београду је окончан, а неправноснажном пресудом Недељник НИН и новинарка обавезани су на плаћање накнаде нематеријалне штете у износу од 300.000,00 динара. Заменик заштитника грађана био је онемогућен да присуствује рочишту, иако је најављено да је исто отворено за јавност.

Границе прихватљиве критике, према успостављеној правној пракси Европског суда за људска права, шире су у односу на политичаре него на грађане који то нису. Слобода изражавања предвиђена чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода представља један од суштинских темеља демократског друштва. Према ставу 2, она не важи само за „информације“ или „идеје“ које се прихватају или сматрају увредљивим, већ и за оно што вређа, шокира или узнемирава.⁴³⁰ Суд је такође више пута потврдио право да се саопштавају, у доброј намери, информације о питањима од јавног интереса, чак и када то подразумева штетне изјаве о појединцима⁴³¹, и нагласио да су границе прихватљиве критике још увек шире када је циљ политичар.⁴³² Суд подсећа да се такође мора узети у обзир да ли се спорни изрази тичу нечијег приватног живота или нечијег понашања у службеном својству.⁴³³ На ставове Европског суда за људска права подсетио је и Комесар за људска права Савета Европе Нилс Муижниекс изражавајући забринутост због могућег негативног утицаја који би на слободу медија могла да има одлука Вишег суда у Београду, према којој недељник НИН као казну треба да плати 300.000 динара због повреде части и угледа министра Стефановића.⁴³⁴

Новинари штампаних медија су током 2016. године прекршили новинарски кодекс у чак 5.477 текста, пре свих, Српски телеграф и Информер.⁴³⁵ Најчешћи прекршаји били су кршење претпоставке невиности, кршења права приватности, представљање претпоставки без навођења извора и чињеница. У 2016. године има 49 одсто више прекршаја него у истом периоду 2015. и то је поражавајућа слика професије.

⁴²⁹ „Мијатовић: Истражити све нападе на новинаре у Србији“, *Блиц*, 16. септембар 2016.

⁴³⁰ Видети, међу многим другим ауторитетима, пресуду *Castells против Шпаније* од 23. априла 1992. године, серија А бр. 236, стр. 22, став 42, и пресуду *Vogt против Немачке* од 26. септембра 1995. године, серија А бр. 323, стр. 25, став 52.

⁴³¹ Видети, *mutatis mutandis*, *Bladet Tromso u Stensaas против Норвешке* [VV], бр. 21980/93, ЕCHR 1999-III.

⁴³² Видети, *Oberschlick против Аустрије* (бр. 1), пресуда од 23. маја 1991. године, серија А бр. 204, став 59.

⁴³³ Видети, *Dalban против Румуније* [VV], бр. 28114/95, став 50, ЕCHR 1999-VI) и пресуду Европског суда за људска права од 06.11.2007. године, у случају *Ленојућ против Србије (нердставка бр. 13909/05)*, <http://www.ek.sud.rs/sr-lat/presude-protiv-srbije>.

⁴³⁴ „Комесар Савета Европе забринут због пресуде НИН-у“, *ТВ Н1*, 10. јануар 2017.

⁴³⁵ Савет за штампу, Кршење Кодекса новинара Србије у дневним листовима (март-децембар 2016), http://www.savetzastampu.rs/doc/monitoring-2016/szs_monitoring_mart-decembar_2016.pdf.

ЉУДСКА ПРАВА У ОЧИМА МЕДИЈА

Слика извештавања медија о људским правима приказује тренд пораста интересовања, али је, на жалост, врло често испуњена негативним садржајем, предрасудама и стереотипима, уз одсуство поштовања права на приватност, а некада и сваког обзира у догађајима који су потресали јавност.

Жене у очима медија

Извештавање медија о женама и даље је оптерећено сензационализмом и родним стереотипима без поштовања женине приватности и њеног достојанства и интегритета.⁴³⁶ У најчитанијим рубрикама, као што су политика, црна хроника и естрада и даље важи да се у првој жене далеко мање појављују, док у остале две предњаче, као жртве насиља или пак предмет забаве.

О случајевима насиља у породици и партнерским односима, од којих су неки са трагичним исходом, медији често извештавају непрофесионално, сензационалистички, наводећи низ спекулација и детаља из приватног живота жртве и њене породице, објављујући потресне фотографије жртве, у циљу подизања тиража⁴³⁷, супротно закону и Кодексу новинара Србије⁴³⁸.

Деца у очима медија

Општи утисак је да у 2016. години тираж, продаја или гледаност медија и даље предњаче над етиком и професионалношћу, а да је изостала благовремена и ефикасна реакција надлежних органа у примени мера према медијима који крше прописе у заштити права детета.

И ове године поједини медији настављају са објављивањем текстова и емитовањем емисија којима се вишеструко крше права детета чија је заштита предвиђена домаћим и међународним прописима. Медијски садржаји, у којима се извештава о насиљу у оквиру породице или школе, о догађајима у којима су актери малолетници у сукобу са законом, случајевима сексуалног злостављања деце, као и судбини деце која одрастају у сиромаштву без основних средстава за живот, објављивани су са подацима на основу којих се може утврдити идентитет детета и којима се крши право детета на приватност. Такође, деца учесници у емисијама појединих телевизија излагана су штетним и непримереним садржајима, а емисије које обилују насиљем, порнографским и другим садржајем који може да нашкоди физичком, моралном и менталном развоју малолетника, и даље се емитују у терминима супротно прописанима.

Надлежни за контролу над применом медијских закона нису предузимали мере којима би се санкционисало овакво кршење дечијих права, на шта је Заштитник грађана указивао у више поступака покренутих према Регулаторном телу за електронске медије и Министарству културе и информисања или предузете мере нису биле делотворне.

Ромска популација у очима медија

⁴³⁶ „Родна равноправност и полини стереотипи на првом програму Радио-телевизије Србије“, Регулаторно тело за електронске медије, јун 2014, <http://rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Rodna-ravnopravnost-RTS-1.pdf>.

⁴³⁷ „Деда Мразе, доведи ми маму: Терка убијене певачице Ј... први пут сама китила јелку“, *Курир*, 1. јануар 2017, „Ускоро решење злочина? Мала Ј... цртежом открива мајчиног убицу?“, *Ало*, 12. мај 2016; „Тукао ме, секао и жигосао усијаним жарачем: М... описала тужиоцу зверско мучење које је претрпела од мужа“, *Блиц*, 13. октобар 201; „Оптужница против монструма из Калуђерица: Жену секао жилетом и пржио врелим ексером“, *Ало*, 4. новембар 2016.

⁴³⁸ Кодекс новинара Србије доступан на: <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/kodeks-novinarar-srbije>.

Иако се може рећи да о проблемима припадника ромске националности данас извештавају чешће и коректније, уз доминацију теме о социјалном положају Рома, медији се и даље углавном задржавају на пуком преношењу информација без објашњавања контекста догађаја и критичког преиспитивања положаја Рома у друштву.

Осим уског приступа проблемима Рома и Ромкиња, у медијима нису необичајени ни текстови који о њима говоре као о сталном извору проблема и/или као сталним корисницима социјалне помоћи.⁴³⁹

Националне мањине у очима медија

Нажалост, медији и даље недовољно објављују медијске садржаје који се баве положајем, стваралаштвом и догађајима који су заступљени у свакој националној заједници. Истовремено, информисање о националним мањинама у вишенационалном друштву, само у инцидентним ситуацијама, не доприноси међусобном упознавању, разумевању и подстицању толеранције.

Улога медија у преговарачком процесу придруживања Србије Европској унији захтева њихову већу одговорност и професионализацију у погледу наведених тема. То подразумева да се, имајући у виду велику заступљеност медијских садржаја која о појединим мањинама извештавају само као о проблемима и препрекама за отварање поглавља, грађани Републике Србије истинито и објективно информишу о свим темама од интереса за јавност, као што су обавезе јавне администрације да заштити и обезбеди права националних мањина и њихову интеграцију у друштво, као и извештавање о њиховој култури и стваралаштву који доприносе развоју мултикултуралности и грађанског друштва.

Особе са инвалидитетом у очима медија

Извештавање о особама са инвалидитетом може се сматрати коректним, у смислу да се у медијским извештајима најчешће употребљава термин особе са инвалидитетом, а много ређе термини инвалидно лице или инвалид, као и погрешан термин лице са посебним потребама. Иако би медији могли да имају важну улогу у сузбијању предрасуда и дискриминације особа са инвалидитетом, што великим бројем текстова и чине, ова посебно рањива група у медијима се ипак најчешће појављује кроз конкретне и сензационалистичке догађаје, док су сталне рубрике и теме ретке. Зато се стиче утисак да се проблеми и потребе особа са инвалидитетом сагледавају најчешће са позиције сажаљења и без задирања у узроке настанка конкретних проблема и могућа решења.

Када су пак у питању лица са менталним сметњама сама терминологија коју новинари користе, будући да особе са менталним сметњама често називају лица ометена и/или заостала у развоју, упућује на недовољно професионалан однос медија, недостатак потребних знања, али и дубоко усађене предрасуде. Некоректно и несензитивно, односно извештавање оптерећено предрасудама преовлађујући је облик третмана који особе са менталним сметњама имају у медијима. Медијској сфери, подсећамо, није страна ни злоупотреба података из здравствених картона, будући да се они, уз грубо кршење људских права, јавно објављују, а одговорни готово никада не кажњавају.

Старији суграђани у очима медија

Медији у Србији, како штампани, тако и електронски, од рањивих група најмање се баве положајем и проблемима старијих суграђана, иако они чине скоро петину

⁴³⁹ „Наставили тучу у дому здравља - Две групе Рома су се тог дана већ обрачунавале“, *Вечерње новости*, 31. мај 2016.

становништва. Старији се најчешће помињу у рубрикама о хроници и црној хроници, када су жртве насиља, када страдају од немаштине или небриге друштва о њима, док се о темама као што су социјална угроженост, права старијих особа и друштвени ангажман извештава тек спорадично.

Њихово представљање у медијима прилично је једнострано и стереотипно, своди се на слике када ишчекују пензије, седе у чекаоницама домова здравља, играју шах по парковима... На основу наведених података, може се закључити да медији не препознају потребу да фокус интересовања усмере и на свакодневни живот и проблеме старијих.

Избеглице/мигранти у очима медија

Медији су о мигрантима и мигрантској кризи извештавали редовно, готово на дневном нивоу, узимајући у обзир и важност и значај те проблематике, али и ангажман државних органа, пре свега Комесаријата за избеглице и миграције и Министарства унутрашњих послова да мигрантима помогну док су у Србији. Међутим, док с једне стране, у медијским извештајима предњачи саосећање и разумевање за тешке људске судбине⁴⁴⁰, с друге, појединим текстовима, распирује се страх и паника међу грађанима Србије⁴⁴¹.

ЛГБТИ популација у очима медија

Неки медији су у својим текстовима изнели ставове који су узнемиравајући и понижавајући и којима се вређа достојанство особа другачије сексуалне оријентације и родног идентитета.⁴⁴² У контексту поштовања закона и Кодекса новинара Србије⁴⁴³ новинари су дужни да се оградe од дискриминаторних ставова особа са којима разговарају, али у пракси то није увек случај.⁴⁴⁴ Стање у медијима се донекле поправило када је реч о извештавању о ЛГБТИ особама, па је све више неутралних, па чак и позитивних чланака.⁴⁴⁵

Дискриминаторски тон, па и говор мржње⁴⁴⁶, према одређеним групама грађана – пре свега Ромима и ЛГБТИ особама – у великој је мери видљив у коментарима читалаца електронских медија и портала. Редакције такве коментаре објављују некритички и са непоштовањем сопствених правила постављених на интернет страницама која забрањују дискриминаторни, односно говор мржње. Бољу заштиту дискриминације припадници ове групе грађана нису добиле ни у телевизијским емисијама, нити од органа надлежних за надзор над применом медијских прописа од стране штампаних и електронских медија.

⁴⁴⁰ „Гладни и промрзли, Ово нису фотографије из Сирије, ово је Београд“, *Блиц*, 26. децембар 2016; „Државу не занима ко је оставио мигрантску породицу у шуми?“, *ТВ Н1*, 22. децембар 2016.

⁴⁴¹ „Алармантни подаци: Србији прети милион и по миграната“, *Вечерње новости*, 24. октобар 2016.

⁴⁴² „Алармантно откриће доктора: Гејеви шире сиду по Србији“, *Српски телеграф*, 16. април 2016. године; „Патријарх за Српски телеграф: Гејеви су болесни! Тај проблем се мора искоренити!“, *Српски телеграф*, 18. април 2016.

⁴⁴³ Кодекс новинара Србије доступан на: <http://www.savetzastampu.rs/cirilica/kodeks-novinara-srbije>

⁴⁴⁴ „Патријарх о ЛГБТ удару на Српски телеграф – Бити геј је тешка болест – морамо је искоренити!“, *Српски телеграф*, 18. април 2016.

⁴⁴⁵ „Иницијатива `Да се зна!` против насиља над ЛГБТ особама“, *Ало*, 13. април 2016; „ГСА: Избор Ане Брнабић је историјски за ЛГБТ заједницу“, *Блиц*, 8. август 2016; „ЛГБТ особе у Србији у даље трпе дискриминацију и насиље“, *Данас*, 17. мај 2016.

⁴⁴⁶ Европска комисија против расизма и нетолеранције Савета Европе (ЕКРИ), *Нацрт извештаја о Србији – Пети циклус мониторинга*, 2016. година.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Тужба РТС по захтеву за ослобођење од плаћања таксе

Заштитник грађана примио је притужбу у којој је указано да Јавна медијска установа Радио телевизија Србије ни након више од пет месеци није одлучила о захтеву за ослобађање од плаћања таксе за јавни медијски сервис.

Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада јавног сервиса грађана, наведена установа је одлучила о захтеву и донела одлуку којој је притужиоца ослободила од плаћања таксе.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- 1. Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** треба да, одмах по сазнању о могућем кршењу закона од стране писаних и електронских медија, предузимају законом предвиђене мере у циљу заштите права грађана и санкционисања незаконитог поступања.
- 2. Министарство културе и информисања** треба, без одлагања, да донесе Правилник којима ће прописати поступак, мерила и критеријуме за стицање својства самосталних уметника.
- 3. Јавни медијски сервис Радио телевизија Србије** треба да уложи додатни напор и обезбеди поступање по захтевима грађана у законом прописаним роковима.
- 4. Министарство културе и информисања и Град Београд** треба да поступи по препорукама Заштитника грађана упућеним ради заштите права самосталних уметника из социјалног осигурања, по којима до сада нису поступили.

ОМЛАДИНА И СПОРТ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о спорту.⁴⁴⁷
2. Донета је Уредба о националним спортским признањима и новчаним наградама.⁴⁴⁸
3. Донет је Правилник о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта.⁴⁴⁹
4. Донети су Правилник о спортским гранама од посебног значаја за Републику Србију⁴⁵⁰ и Правилник о спортским гранама и областима спорта у Републици Србији и спортским дисциплинама у оквиру спортских грана и области спорта⁴⁵¹.
5. Донет је Правилник о надлежним националним спортским савезима за спортске гране и области спорта у Републици Србији.⁴⁵²
6. Донет је Правилник о садржини и начину вођења регистра удружења, друштава и савеза у области спорта.⁴⁵³
7. Донет је Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих.⁴⁵⁴
8. Донет је Национални акциони план за запошљавање за 2017. годину.⁴⁵⁵
9. Донет је Програм економских реформи за период од 2016. до 2018. године (ЕРП).⁴⁵⁶
10. Донет је Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (ЕСРП).⁴⁵⁷

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Доношењем Закона о спорту, у складу са упућеним мишљењем овог органа⁴⁵⁸, Заштитник грађана допринео је унапређењу стручног рада у спорту и побољшању положаја спортиста.
2. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 25 предмета у којима су подносиоци указивали на 21 повреду права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 23 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 5 поступака који

⁴⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 10/16.

⁴⁴⁸ „Службени гласник РС“, број 22/16.

⁴⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 64/16.

⁴⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 95/16.

⁴⁵¹ „Службени гласник РС“, број 95/16.

⁴⁵² „Службени гласник РС“, број 95/16.

⁴⁵³ „Службени гласник РС“, број 32/16.

⁴⁵⁴ „Службени гласник РС“, број 102/16.

⁴⁵⁵ Закључак о утврђивању Националног акционог плана запошљавања за 2017. годину, „Службени гласник РС“, број 92/16.

⁴⁵⁶ Програм је усвојен 3. марта 2016. године, доступан на:

<http://www.rsjp.gov.rs/usvojen-program-ekonomskih-reformi-za-period-2016-2018/t>.

⁴⁵⁷ Програм је усвојен 31. маја 2016. године, доступан на:

<http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/5782-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-employment-and-social-reform-programme>

⁴⁵⁸ Мишљење је доступно на:

<http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4326-2015-09-23-12-09-50>.

су вођени, 1 (20%) поступак је окончан упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. На основу броја утврђених (1) и отклоњених (1) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

Мањкавости на државном нивоу

1. И даље не постоји целовит програм за запошљавање, образовање и стручно усавршавање младих.⁴⁵⁹
2. И поред низа мера и активности које се предузимају у циљу превенције и сузбијања насиља међу младима и даље нису успостављени адекватни механизми и делотворан систем превенције, подршке и помоћи младима у борби против свих облика насиља, односно заштите менталног и репродуктивног здравља.
3. Држава није обезбедила младим особама, као посебно осетљивој популацији, да се здравствено осигуравају на терет буџета Републике Србије, када не могу бити осигурани по другим основима.
4. Обухват младих високим образовањем је низак.⁴⁶⁰
5. Снижена је доступност средњег и високог образовања младима из осетљивих друштвених група.⁴⁶¹
6. Инклузивно образовање младих није довољно развијено.⁴⁶²

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **надлежни органи и службе** донесу целовите програме за запошљавање, образовање и стручно оспособљавање младих;
 - да **Министарство здравља** размотри могућност да се младе особе, као посебно осетљива популација, здравствено осигуравају као чланови породице осигураника, односно на терет буџета Републике Србије, када не могу бити осигурани по другим основима.
 - да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** интензивира активности како би што већем броју младих било доступно високо образовање.

⁴⁵⁹ Министарство омладине и спорта, Истраживање положаја младих у Србији 2. 12. 2016. године, доступно на:

<https://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Dokumenta/Omladina/istrazivanja/istrazivanje%202016/Istrazivanje%20polozaja%20i%20potreba%20mladih%20teren%20decembar%202016.pdf>.

⁴⁶⁰ Министарство омладине и спорта, Истраживање положаја младих у Србији 2. 12. 2016. године, доступно на:

<https://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Dokumenta/Omladina/istrazivanja/istrazivanje%202016/Istrazivanje%20polozaja%20i%20potreba%20mladih%20teren%20decembar%202016.pdf>.

⁴⁶¹ Министарство омладине и спорта, Истраживање положаја младих у Србији 2. 12. 2016. године, доступно на:

<https://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Dokumenta/Omladina/istrazivanja/istrazivanje%202016/Istrazivanje%20polozaja%20i%20potreba%20mladih%20teren%20decembar%202016.pdf>.

⁴⁶² Више у поглављу о правима детета.

- да **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** интензивира активности на примени начела инклузивног образовања у свим нивоима образовног процеса, укључујући и високо образовање.
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** предузму све неопходне мере како би се унапредио положај и побољшали услови за студирање и живот студената са хендикепом.
2. Није уважено мишљење Заштитника грађана о Нацрту закона о спорту⁴⁶³, којим је тражено да се Законом о спорту предвиде здравствени прегледи свим малолетним спортистима на терет обавезног здравственог осигурања.

Образложење

Закон о спорту значајно унапређује постојећа законска решења и подстиче развој спорта у Републици Србије. Законом се афирмише бављење спортом, пружа већа заштита права и интереса спортиста, нарочито малолетних спортиста, и пружа основ за развој и унапређења стручног рада у области спорта, посебно лицима која се баве спортским радом деце и младих. У законски текст унета је већина предлога из Мишљења Заштитника грађана, посебно у делу који се односи на заштиту спортиста, деце, заштиту од дискриминације, унапређивање женског спорта и положаја жена у спорту, прекршајне санкције. Такође, на основу Мишљења Заштитника грађана, унете су и одредбе којима се гарантује право на одлуку и правни лек приликом одлучивања о захтеву за доделу националног признања и новчане награде, чиме се доприноси начелу законитости и правне сигурности. Међутим, није уважен став Заштитника грађана да је потребно обезбедити здравствене прегледе на терет обавезног здравственог осигурања за све малолетне спортисте, већ је Закон о спорту поставио узрасну границу од шест до 14 година.⁴⁶⁴

Влада је Уредбом о националним спортским признањима и новчаним наградама ближе утврдила услове, начин исплате и висину националних спортских признања и новчаних награда за посебан допринос развоју и афирмацији спорта.

Министарство омладине и спорта донело је Правилник о одобравању и финансирању програма којима се остварује општи интерес у области спорта. Правилником су прописани критеријуми и начин одобравања програма, односно пројекта којима се остварује општи интерес у области спорта и доделе средстава, изглед и садржина предлога програма, тј. пројекта и документације која се уз предлог подноси, садржина и изглед извештаја о реализацији програма и начин и поступак контроле реализације одобрених програма, односно пројекта.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је споразумно са Министарством здравља донело Правилник о превентивним мерама за безбедан и здрав рад младих. Овим правилником прописују се захтеви које је послодавац дужан да испуни у обезбеђивању примене превентивних мера са циљем отклањања или свођења на најмању могућу меру ризика од настанка оштећења здравља младих на раду, а нарочито у вези са њиховим духовним и телесним развојем. Правилник се примењује на младе који су у радном односу код послодавца, као и на младе који по било ком

⁴⁶³ Мишљење је доступно на:

<http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4326-2015-09-23-12-09-50>.

⁴⁶⁴ члан 9 Закона о спорту, „Службени гласник РС“, број 10/16.

основу обављају рад код послодавца, а под младима у смислу овог правилника, сматра свако лице старости од најмање 15 година, а највише 18 година.

Министарство омладине и спорта донело је Правилник о садржини и начину вођења регистра удружења, друштава и савеза у области спорта. Овим подзаконским актом уређује се садржина, осим података о личности, и начин вођења Регистра удружења, друштава и савеза у области спорта, као и предмет регистрације, садржина и образац пријаве за упис у Регистар и регистрацију других података. Правилник прописује документацију која се уз пријаву прилаже, као и друге услуге које пружа Агенција за привредне регистре у вођењу Регистра, као јединствене, централне, јавне електронска базе података о удружењима, друштвима и савезима у области спорта.

Националним акционим планом запошљавања за 2017. годину, посебно тежиште је стављено на запошљавање младих, због изузетно високе стопе незапослености овог дела популације. Програмима и мерама активне политике запошљавања утврђеним овим акционим планом кроз посредовање, професионалну оријентацију и саветовање и субвенције за запошљавање посебан акценат је стављен на младе до 30 година, како би се унапредио њихов положај на тржишту рада.

Програмом економских реформи за период од 2016. до 2018. године (ЕРП) и Програмом реформи политике запошљавања и социјалне политике (ЕСРП), који су кључни документи за планирање и праћење економских процеса, области запослености и тржиште рада, предвиђене су мере активне политике запошљавања са посебним фокусом на младе.

И поред чињенице да је Влада у овом извештајном периоду донела неколико значајних подзаконских прописа у области политике запошљавања младих, и даље не постоји целовит програм за запошљавање, образовање и стручно усавршавање младих.⁴⁶⁵ Четвртину укупног броја незапослених у Србији чине млади између 20 и 29 година, од којих само 14,7% има завршен факултет, а 50,8% средњу школу.⁴⁶⁶ Стопа младих обухваћених средњим и високим образовањем је изузетна ниска. У 2016. години 40% деце је завршило средњу школу, док је факултет завршило 7,5% младих. Незапосленост младих у Републици Србији у 2016. години износила је 43,2%.⁴⁶⁷

Младима са инвалидитетом и тешкоћама у развоју не стоје на располагању одговарајуће услуге и мере подршке у образовању. Нису довољно развијене услуге подршке у предуниверзитетском и универзитетском образовању, засноване на начелу инклузивног образовања и социјалног укључивања, које доприносе побољшању услова школовања младих са инвалидитетом и тешкоћама у развоју, повећавају обухват младих средњим и високим образовањем и обезбеђују им једнаке могућности за студирање и укључивање у друштвене и животне токове.

Недовољно су развијене услуге превенције болести зависности и ризичног понашања младих, услуге помоћи и подршке младима у посебно осетљивим ситуацијама,

⁴⁶⁵ Министарство омладине и спорта, Истраживање положаја младих у Србији 2. 12. 2016. године, доступно на:

<https://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Dokumenta/Omladina/istrazivanja/istrazivanje%202016/Istrazivanje%20polozaja%20i%20potreba%20mladih%20teren%20decembar%202016.pdf>

⁴⁶⁶ Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године, http://www.mos.gov.rs/mladisuzakon/attachments/article/389/nacionalna_strategija_za_mlade0101_cyr.pdf.

⁴⁶⁷ Министарство омладине и спорта, Истраживање положаја младих у Србији 2. 12. 2016. године, доступно на:

<https://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/files/Dokumenta/Omladina/istrazivanja/istrazivanje%202016/Istrazivanje%20polozaja%20i%20potreba%20mladih%20teren%20decembar%202016.pdf>

превенције и заштите менталног и репродуктивног здравља. Велики број младих изложен је бројним факторима ризика по њихово физичко и ментално здравље: изложеност насиљу у различитим срединама (школи, заједници, породици) и стресу (више од половине средњошколаца је у последње две године било изложено макар једном стресогеном догађају⁴⁶⁸); висока стопа конзумирања алкохола и дувана; неадекватна брига о свом здрављу (посебно репродуктивном); зависност од игара на срећу; и слично.⁴⁶⁹ У условима високог степена сиромаштва, незапослености и повећаног насиља, неопходно је да се сви релевантни државни органи, установе и цивилни сектор, укључе, и свако у свом домену да допринос у превенцији, препознавању и борби против насиља, злостављања, алкохолизма и болести зависности, у циљу подизања свести младих и заштите од бројних фактора ризика којима су изложени у свом окружењу и средини.

Нажалост, и поред препознатих ризика, није омогућена здравствена заштита на терет обавезног здравственог осигурања младим особама које не раде, не налазе се на редовном школовању и живе са члановима породице. За разлику од других сродника, они се не могу здравствено осигурати као чланови породице осигураника. И поред препорука датих у годишњим извештајима Заштитника грађана за 2014. и 2015. годину, положај младих у овом делу није унапређен.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Угрожена права студената на студентској пракси

Заштитник грађана је, путем средстава јавног информисања дошао до сазнања, да је одређени број студената Високе школе у Београду физички нападнут од стране власника ресторана у који су упућени на студентску праксу.

Након покретања контролног поступка према високошколској устнови и ресорном Министарству, Школа је раскинула уговор са власником ресторана и обезбедила наставак стручне праксе за наведене студенте код одговарајућег привредног субјекта.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада и јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да интензивирају активности на сузбијању, превенцији и подршци младима у борби против болести зависности и свих облика насиља и успостављању и унапређивању услуга за младе, посебно за младе жртве насиља и младе особе у ризику.
2. **Влада** треба да усвоји програм за запошљавање, образовање и стручно усавршавање младих који ће обезбедити већу доступност средњег и високог образовања, програме неформалног образовања и стручног усавршавања и програм подстицаја запошљивости, запошљавања и samozapošljavanja младих.
3. **Министарство здравља** треба да припреми измене Закона о здравственом осигурању којима ће се обезбедити да се младе особе, као посебно осетљива

⁴⁶⁸ Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године, доступно на:

http://www.mos.gov.rs/mladisuzakon/attachments/article/389/nacionalna_strategija_za_mlade0101_cyr.pdf.

⁴⁶⁹ Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године, доступно на:

http://www.mos.gov.rs/mladisuzakon/attachments/article/389/nacionalna_strategija_za_mlade0101_cyr.pdf.

популација, здравствено осигуравају као чланови породице осигураника, односно на терет буџета Републике Србије, када не могу бити осигурани по другим основима.

4. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности како би што већем броју младих било доступно високо образовање.
5. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности како би средње и високо образовање учинио доступним младима из осетљивих друштвених група.
6. **Министарство омладине и спорта** треба да припреми измене и допуне Закона о спорту којима ће се обезбедити здравствени прегледи на терет обавезног здравственог осигурања за све малолетне спортисте.
7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности на примени начела инклузивног образовања у свим нивоима образовног процеса, укључујући и високо образовање.

3.8. РЕСОР ЗДРАВЉА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о заштити становништва од заразних болести.⁴⁷⁰
2. Донет је Закон о јавном здрављу.⁴⁷¹
3. Донета је Уредба о програму здравствене заштите становништва од заразних болести.⁴⁷²
4. Донет је Правилник о ближим условима и начину спровођења мера карантина и условима које морају испуњавати објекти за ту намену.⁴⁷³
5. Донет је Правилник о изменама и допунама Правилника о исправи о здравственом осигурању и посебној исправи за коришћење здравствене заштите.⁴⁷⁴
6. Донет је Правилник о обрасцима и садржају образаца за вођење здравствене документације, евиденција, извештаја, регистара и електронског медицинског досијеа.⁴⁷⁵
7. Донет је Правилник о изменама и допунама Правилника о Листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања.⁴⁷⁶
8. Уведен је Интегрисани здравствени информациони систем Републике Србије (ИЗИС).

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Заштитник грађана је у Посебном извештају о раду механизма за заштиту права пацијената⁴⁷⁷ утврдио да систем новоустановљених механизма за заштиту права пацијената није заживео у пракси, јер надлежни органи јединица локалне самоуправе и Министарство здравља нису предузимали мере из своје надлежности на начин и у року прописаним Законом о правима пацијената.
2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Републички фонд за здравствено осигурање обрачунао је накнаде притужилама - осигураницама за време трудничког боловања и извршио исплату накнада у складу са позитивно-правним прописима и начелима добре управе.
3. Заштитник грађана је, у превентивном обраћању, указао Министарству здравља на неопходност обезбеђења свих неопходних предуслова (међусобна умреженост свих здравствених установа, функционисање е-картона и сл.) за прелазак на картице здравственог осигурања у пуном капацитету, чиме би били превазиђени и проблеми услед тренутних недостатака у примени нових здравствених књижица.

⁴⁷⁰ „Службени гласник РС“, број 15/16.

⁴⁷¹ „Службени гласник РС“, број 15/16.

⁴⁷² „Службени гласник РС“, број 22/16.

⁴⁷³ „Службени гласник РС“, број 90/16.

⁴⁷⁴ „Службени гласник РС“, број 98/16.

⁴⁷⁵ „Службени гласник РС“, број 109/16.

⁴⁷⁶ „Службени гласник РС“, број 101/16.

⁴⁷⁷ Извештај доступан на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4607-2016-02-22-12-22-20>.

4. Заштитник грађана је утврдио да чланови Другостепене комисије за утврђивање здравствене способности возача, приликом давања оцене и мишљења о здравственој способности возача, нису имали лиценцу за обављање здравствене делатности у складу са позитивноправним прописима.
5. Заштитник грађана је утврдио да је општина Ћуприја, као оснивач Дома здравља Ћуприја, онемогућила остваривање права запослених из здравственог осигурања и права на здравствену заштиту.
6. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 248 предмета у којима су подносиоци указивали на 265 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 208 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 42 поступка који су вођени, 4 (9,52%) поступка је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 28 препорука, од којих је поступљено по 13 (46,43%), није поступљено по 4 (14,29%), а у року за поступање је 11. На основу броја утврђених (21) и отклоњених (17) пропуста, ефикасност у овој области је 80,95%. Заштитник грађана је у 2016. години примио и 89 предмета који су се односили на радне односе у здравству, у којима су притужиоци указивали на 127 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 77 предмета примљених у 2016. и ранијих година, који су се односили на исту материју. Од укупно 9 поступака који су вођени, 2 (22,22%) поступка је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. На основу броја утврђених (2) и отклоњених (2) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

Мањкавости на државном нивоу

1. У поступку припреме нацрта четири закона⁴⁷⁸, Министарство здравља је, током децембра 2016. године, о њима спровело јавне расправе, а да о томе претходно није на адекватан начин обавестило грађане, надлежне државне органе, стручну јавност и цивилни сектор.
2. Министарство здравља је, услед своје неажурности и пасивности, омогућило одређеним лекарима специјалистима да, као чланови другостепене комисије, одлучују о правима, обавезама и интересима возача, иако не поседују лиценцу за обављање здравствене делатности.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Министарство здравља** иницира и, у сарадњи са другим државним органима, омогући брже оснивање и отпочињање са радом јавне банке ћелија и ткива.
 - да **Министарство здравља** обезбеди несметано вршење инспекцијског надзора у свим здравственим установама које су обухваћене Планом мреже здравствених установа, као и у приватној пракси.

⁴⁷⁸ Нацрт закона о пресађивању људских органа у сврху лечења, Нацрт закона о примени људских ћелија и ткива, Нацрт закона о здравственом осигурању и Нацрт закона о здравственој заштити.

- да **Министарство здравља и органи јединица локалне самоуправе** предузму све потребне мере како би обезбедили неопходне услове за континуирани рад саветника за заштиту права пацијената и савета за здравље.
- да **Министарство здравља** предузме све радње за које је овлашћено и да сарађује са другим органима у циљу вршења послова одређених Законом о правима пацијената.
- да **Министарство здравља** спроводи редовне периодичне анализе ефеката примене Закона о правима пацијената, у циљу ефикасног и законитог остваривања права пацијената и унапређивања рада механизма за заштиту њихових права.

Образложење

Доношењем Закона о јавном здрављу⁴⁷⁹, Закона о заштити становништва од заразних болести⁴⁸⁰ као и одговарајућих подзаконских аката, створени су услови за висок ниво заштите живота људи и унапређење здравља становништва.

Заштитник грађана је у Посебном извештају о раду механизма за заштиту права пацијената⁴⁸¹ утврдио да систем новоустановљених механизма за заштиту права пацијената није заживео у пракси, јер надлежни органи јединица локалне самоуправе и Министарство здравља нису предузимали мере из своје надлежности на начин и у року прописаним Законом о правима пацијената. Тиме су начињени пропусти који могу да отежају правни положај пацијената и за последице имају кршење њихових права као и стварање правне несигурности. У циљу отклањања утврђених пропусти и унапређивања рада органа јавне власти, Заштитник грађана је упутио низ препорука јединицама локалних самоуправа и Министарству здравља. Током овог извештајног периода, органи јавне власти су по већем броју препорука поступили и о томе обавестили Заштитника грађана, док ће поступање по појединим препорукама бити праћено и убудуће.

Заштитнику грађана у претходној години се обраћао већи број грађана наводећи да су им ускраћена одређена права из здравствене заштите, али да пре подношења притужбе нису користили расположиве и прописане механизме за заштиту тих права, јер у њихову ефикасност, како истичу, немају поверења, што указује на потребу њиховог унапређења.

У овом извештајном периоду уведен је Интегрисани здравствени информациони систем Републике Србије (ИЗИС)⁴⁸², чијом би применом требало да се унапреди квалитет услуга пацијентима, транспарентност рада здравствених установа, благовремено обавештавање пацијената и шире јавности и побољша приступ здравственим установама смањењем времена чекања на третман. Међутим, током увођења овог система, Заштитнику грађана обраћао се већи број грађана који су указивали на отежано заказивање специјалистичког прегледа како у здравственим установама примарног, тако и секундарног и терцијарног карактера. Заштитник грађана је кроз спроведене поступке контроле, дошао до закључка да се увођењу новог система заказивања приступило без претходног испуњавања свих неопходних

⁴⁷⁹ „Службени гласник РС“, број 15/16.

⁴⁸⁰ „Службени гласник РС“, број 15/16.

⁴⁸¹ Извештај доступан на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/4607-2016-02-22-12-22-20>.

⁴⁸² Опширније видети на: <https://www.mojdoktor.gov.rs/>.

предуслова, објективне (нпр. употреба различитих софтверских програма у здравственим установама) и субјективне природе (нпр. необученост здравствених радника за коришћење програма). Због немогућности појединих здравствених установа да испоштују своје обавезе, пацијентима је отежана процедура заказивања прегледа, као и приступ дијагностичким процедурама и другим медицинским мерама и поступцима у најкраћем могућем року. Уочени проблеми већим делом су у току овог извештајног периода и превазиђени, а Заштитник грађана очекује да ће функционисањем ИЗИС-а у пуном капацитету бити обезбеђена потпуна доступност здравствених података свим учесницима у здравственом систему у складу са њиховим правима, улогама и одговорностима.

Доношењем Правилника о обрасцима и садржају образаца за вођење здравствене документације, евиденција, извештаја, регистара и електронског медицинског досијеа⁴⁸³ крајем овог извештајног периода обезбеђени су неопходни предуслови за почетак примене Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства.⁴⁸⁴

Заштитник грађана је, на основу примљених притужби и из средстава јавног информисања, дошао до сазнања да се грађани који поседују картицу здравственог осигурања (КЗО) сусрећу са одређеним тешкоћама приликом обраћања здравственим установама. Такође, подаци добијени од здравствених установа потврдили су да постоје проблеми приликом пријема таквих пацијената.⁴⁸⁵ Након сагледавања свих расположивих информација као што су процена броја пацијената са КЗО, подаци садржани у КЗО и информациона опремљеност домова здравља, Заштитник грађана је у превентивном обраћању Министарству здравља указао на то да је извесно да до истека законом прописаног рока неће сви осигураници прибавити КЗО. У циљу спречавања далекосежних последица по осигуранике и пацијенте, Заштитник грађана је сматрао да је неопходно да Министарство здравља без одлагања утврди најкраћи рок за обезбеђивање свих неопходних предуслова, као што су међусобна умреженост свих здравствених установа, функционисање е-картона и сл, за прелазак на КЗО у пуном капацитету. Истовремено, Министарству је указао и на то да је потребно да предложи измене Закона о здравственом осигурању⁴⁸⁶ којима би био продужен рок у којем је Републички фонд за здравствено осигурање у обавези да изврши замене исправе о осигурању, а који би одговарао периоду који је потребан за обезбеђење неопходних предуслова за несметану употребу КЗО. Заштитник грађана је о превентивним препорукама упућеним Министарству здравља обавестио и Републички фонд за здравствено осигурање.⁴⁸⁷ Министарство здравља је у законском року одговорило да неће бити штетних последица по пацијенте због тога што у прописаном року нису заменили књижицу, да се ради на превазилажењу техничких проблема у примени нових картица, али да њихово решавање „није реално очекивати у кратком року“

⁴⁸³ „Службени гласник РС“, број 109/16.

⁴⁸⁴ „Службени гласник РС“, бр. 123/14 и 106/15.

⁴⁸⁵ У циљу прикупљања информација о начину функционисања пријема пацијената са КЗО, Заштитник грађана је 6. октобра 2016. године, по принципу случајног узорка, контактирао 21 дом здравља. Подаци су тражени у непосредном телефонском контакту, уз напомену да назив здравствене установе неће бити коришћен у даљем поступку обраде прибављених података. Разговори су обављени са директором/ помоћником директора/ начелником опште праксе/ главном медицинском сестром/ програмером.

⁴⁸⁶ „Службени гласник РС“, бр. 107/05 и 109/05 - исправка, 57/11, 110/12 - УС, 119/12, 99/14, 123/14, 126/14 - УС, 106/15, 10/16 - др. закон.

⁴⁸⁷ Превентивно обраћање Заштитника грађана, доступно на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4923-r-ic-zdr-vs-v-n-g-sigur-nj-nisu-ni-z-iv-l-v-c-s-izu-pri-uzb-gr-d-n>.

те да медији о замени пишу на начин који неосновано „изазива несигурност, па и панику“⁴⁸⁸.

Заштитник грађана је утврдио да је општина Ћуприја, као оснивач Дома здравља Ћуприја, начинила пропусте у раду на штету права запослених, тако што није обезбедила средства за плате, додатке на плате и друге накнаде, као и доприносе за обавезно социјално осигурање у складу са прописима, чиме је запосленима онемогућено остваривање права из здравственог осигурања као и право на здравствену заштиту. Заштитник грађана је упутио препоруке ради отклањања уочених недостатака у раду, као и у циљу спречавања настанка сличних пропуста у овој као и у другим локалним самоуправама.⁴⁸⁹ Општина Ћуприја је, након истека остављеног рока, обавестила Заштитника грађана да су сви запослени у Дому здравља наплатили своја потраживања по основу неисплаћених плата и додатака на зараду.⁴⁹⁰

Републички фонд за здравствено осигурање доношењем Правилника о изменама и допунама Правилника о исправи о здравственом осигурању и посебној исправи за коришћење здравствене заштите⁴⁹¹ омогућио је осигураницима да, до издавања картице здравственог осигурања, несметано остварују права по основу здравственог осигурања и права на здравствену заштиту на основу потврде за коришћење здравствене заштите. Такође, уведене су нове, побољшане могућности за подношење захтева за замену здравствене књижице здравственом картицом.⁴⁹²

Заштитник грађана је, након сазнања о трагичном исходу лечењу дечака из Лознице, затражио од Министарства здравља да изврши стручни надзор и обавести га о резултатима. Заштитник грађана истиче као пример добре праксе брзо и конкретно поступање Министарства које је у поступку надзора установило тешке пропусте у лечењу преминулог након чега је предузео одлучне мере. Тиме је прекинут ланац лажне колегијалне солидарности услед којег се деценијама уназад одговорност за лекарске грешке прикривала на свим нивоима. Заштитник грађана поздравља даље унапређивање надзора и одговорности у здравственом систему Србије, што је у интересу пацијената, али и огромне већине здравствених радника на које пада сенка због тога што је несавесна мањина заштићена.

Управни одбор Републичког фонда за здравствено осигурање је децембра 2016. године усвојио Правилник о изменама и допунама Правилника о Листи лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања чиме је одређени број иновативних лекова стављен на „позитивну“ листу лекова. Међутим, Заштитнику грађана обраћала су се удружења пацијената, међу којима и Удружење пацијената са болестима јетре – ХРОНОС, које је указало на проблеме са којима се суочавају грађани оболели од хепатитиса Ц услед недостатка адекватне терапије у лечењу, те сматрају да им се на тај начин ускраћују уставно и законом гарантовано право на здравствену заштиту. Заштитник грађана је покренуо поступке контроле

⁴⁸⁸ Одговор Министарства здравља, доступно на:

<http://www.zastitnik.rs/attachments/article/4923/odgovor%20Min%20zdravlja.PDF>.

⁴⁸⁹ Запослени у Апотеци Крагујевац и Апотеци Панчево су у својим обраћањима Заштитнику грађана указали на идентичне проблеме.

⁴⁹⁰ У акту Општине Ћуприја стоји: „...обавештавамо Вас да су запослени у Установи Дом здравља Ћуприја, наплатили своје плате, додатке на плате и друге накнаде пленидбом новчаних средстава са рачуна Буџета општине Ћуприја и преносом заплењених новчаних средстава на рачун извршних поверилаца (запослених у Дому здравља Ћуприја) на основу решења о извршењу које је по предлогу извршних поверилаца односно радника Дома здравља, донео Основни суд у Парачину, Судска јединица у Ћуприји.“

⁴⁹¹ „Службени гласник РС“, бр. 98/16.

⁴⁹² Опширније на: <http://www.rfzo.rs/index.php/zamena-knjizice-kartice>.

правилности и законитости поступања Министарства здравља и Републичког фонда за здравствено осигурање, ради прикупљања релевантних чињеница у циљу сагледавања основаности изнетих тврдњи.

Заштитник грађана је, и у 2016. години, примао притужбе здравствених радника и сарадника о бројним проблемима у вези са њиховим радноправним статусом, од којих се знатан број односио на наводне неправилности и нерегуларности при спровођењу јавних конкурса за пријем у радни однос. Заштитник грађана је упућивао притужиоце на прописан судски поступак заштите права.

Након што је почетком фебруара 2016. године у медијима⁴⁹³ објављена информација да ће бити измењен Закон о трансплатацији органа⁴⁹⁴, већи број грађана и удружења пацијената обраћао се Заштитнику грађана различитим предлозима и захтевима, као нпр. да подржи најављене измене или да „учини све како овакав вид накарадног закона ... никада не би угледао светлост дана“. Начелно, постоји оправдана друштвена потреба да се повећа број донора органа, што би у многим ситуацијама омогућило да се спаси живот човека. Главни циљ мора бити људски живот, јер је он елементарно људско право које не трпи ограничења. Истовремено, мора се учинити све да грађани буду потпуно сигурни да са потенцијалним донорима и органима неће бити никаквих злоупотреба. Заштитник грађана сматра да треба наћи начин да се разумне бојазни уклоне конкретним мерама. Такође, мора се обезбедити да они који из верских или било којих других разлога не желе да буду донори (и примаоци органа), такво своје опредељење и остваре.

Заштитник грађана је више пута⁴⁹⁵ указивао на то да је неопходно да законска решења која ће бити предложена прођу детаљну стручну анализу и јавну расправу, како би грађанима јасно биле предочене све последице као и гаранције да неће бити злоупотреба. На жалост, у поступку припреме Нацрта закона о пресађивању људских органа у сврху лечења Министарство здравља је током децембра 2016. године спровело јавну расправу, а да о томе претходно није на адекватан начин обавестило јавност.⁴⁹⁶ Управо из тих разлога забрињава став Министарства да се може „ као општи закључак, истаћи да је јавна расправа на Нацрт закона о пресађивању људских органа у сврху лечења спроведена без икаквих проблема, са задовољавајућим резултатима“.⁴⁹⁷

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Представљање Посебног извештаја Заштитника грађана о раду механизма за заштиту права пацијената са препорукама

Посебни извештај Заштитника грађана о раду механизма за заштиту права пацијената са препорукама, сачињен након анализе рада надлежних органа који су укључени у систем заштите права пацијената, представљен је у београдском Медија центру 24. марта 2016. године. Представљању су присуствовали саветници за заштиту права

⁴⁹³ „Нови закон о трансплатацији: Донор постајеш, чим се родиш“, *Блиц*, 22. јануар 2016, <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/novi-zakon-o-transplantaciji-donor-postajes-cim-se-rodish/4khcd05>.

⁴⁹⁴ „Службени гласник РС“, број 72/09.

⁴⁹⁵ „Сви ће бити донори“, *Данас*, 2. фебруар 2016, http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/svi-ce-bit-donori-organa_55.html?news_id=315556.

⁴⁹⁶ Презентацији и расправи о предложеном Нацрту закона, која је организована у Београду, 26. децембра 2016. године, поред седморо чланова Радне групе, присуствовало је само десет учесника, међу којима и представник Заштитника грађана.

⁴⁹⁷ Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о пресађивању људских органа у сврху лечења, доступно на: http://www.zdravlje.gov.rs/downloads/2017/januar/Izvestaj_o_sjr_organ.pdf.

пацијената и представници локалних савета за здравље, Министарства здравља и цивилног сектора. Посебан извештај представљен је и на скупу Мреже за здравље Сталне конференције градова и општина који је одржан 12. јула 2016. године под називом „Заштита права пацијената – теорија и пракса“.

Пројекат „Унапређење репродуктивног и сексуалног здравља Ромкиња“

У сарадњи са Ромским женским центром Бибија и уз подршку Популационог фонда УН-а, Заштитник грађана је започео квалитативно истраживање са циљем да сагледа ниво остваривања права из здравственог осигурања и здравствене заштите Ромкиња и да идентификује проблеме са којима се оне суочавају у приступу здравственој заштити. Истраживање ће резултирати утврђивањем правних и других разлога који спречавају Ромкиње да у потпуности остваре права, посебно у области репродуктивног и сексуалног здравља, као и препорукама за унапређивање остваривања права у наведеним областима.⁴⁹⁸

Представљање нацрта закона из области здравства

Крајем извештајног периода, Министарство здравља је у поступку припреме представило Нацрт закона о здравственој заштити, Нацрт закона о здравственом осигурању, Нацрт закона о санитарном надзору и Нацрта закона о пресађивању људских органа у сврху лечења. Представљању ових нацрта закона присуствовао је и представник Заштитника грађана.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Лекари без лиценце давали мишљење о здравственој способности возача

Заштитнику грађана обратио се притужилац незадовољан поступањем Другостепене комисије за утврђивање здравствене способности возача, наглашавајући да му је решењем тог органа нанета ненадокнадива штета као и да је решење донела Комисија чији састав није у складу са позитивно-правним прописима.

Заштитник грађана је, током спроведеног поступка контроле, утврдио да од укупно десет лекара – специјалиста, чланова Комисије, њих петоро немају лиценцу за обављање самосталне здравствене делатности, у складу са позитивно-правним прописима. Утврђено је да Завод за здравствену заштиту радника Министарства унутрашњих послова, као здравствена установа која обавља административно-техничке послове за потребе Комисије, није водио рачуна о томе да ли председник и чланови Комисије поседују лиценцу и испуњавају услове за обављање здравствене делатности. Такође, Завод за здравствену заштиту радника није обавестио Министарство здравља као ни Министарство унутрашњих послова о томе да одређени чланови Другостепене комисије за утврђивање здравствене способности возача не испуњавају законске услове за обављање здравствене делатности.

⁴⁹⁸ У циљу прикупљања потребних информација одржани су састанци са представницима локалних самоуправа (Врање, Пирот, Ниш, Нови Бечеј, Нови Сад и Београд), уз претходни обилазак ромских насеља у тим местима и разговор са Ромкињама. Састанку у јединици локалне самоуправе су поред представника градске односно општинске управе (координатор за ромска питања, саветник за заштиту права пацијената, председник/члан савета за здравље), присуствовали и заштитници права грађана (у оним локалним самоуправама у којима су установљени), представници здравствених установа, заштитници права осигураних лица и ромске здравствене медијаторке.

Заштитник грађана је, у циљу отклањања утврђених пропуста, упутио препоруке Другостепеној комисији, здравственој установи и надлежном министарству. Здравствена установа је поступила по свим препорукама. С друге стране, Министарство здравља поступило је само по препоруци да сачини нацрт подзаконског акта којим би се уредио састав, начин рада и поступак пред Другостепеном комисијом за утврђивање здравствене способности возача. Министарство није обавестило Заштитника грађана да ли је, у сарадњи са Министарством унутрашњих послова, сагледало све предмете у којима је Другостепена комисија спровела поступке за утврђивање здравствене способности возача, а да је при одлучивању учествовао члан (лекар и/или специјалиста) без лиценце. Министарство се није изјаснило ни да ли су у тим случајевима сви надлежни органи потом предузели потребне мере и активности, укључујући и предлог за понављање поступка за утврђивање здравствене способности возача.

*Отклањање пропуста Републичког фонда за здравствено осигурање по препорукама
Заштитника грађана*

У упућеним притужбама Заштитнику грађана, три осигуранице су указале на то да им је одлукама Републичког фонда за здравствено осигурање ускраћена исплата накнаде за време трудничког боловања у одговарајућем износу, те да су због тога приморане да покушају да своја права остваре у жалбеном поступку пред другостепеним органом Републичког фонда за здравствено осигурање, али и у судском поступку.

Заштитник грађана је у поступку контроле Републичког фонда за здравствено осигурање, утврдио да овај орган није извршио обрачун и исплату накнада осигураницама за време трудничког боловања у складу са позитивно-правним прописима и начелима добре управе. У поновним поступцима Републички фонд за здравствено осигурање није поступао по обавезујућим примедбама из три пресуде Управног суда, те је осигураница била приморана да и четврти пут покрене управни спор.

Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Републички фонд за здравствено осигурање обрачунао је и извршио исплату накнада у складу са позитивно-правним прописима и начелима добре управе, а у једном случају и уважио тужбени захтев осигуранице. Запослени у организационим јединицама овог органа упознати су са препорукама и предочено им је да су дужни да се, приликом обрачуна накнаде зарада, придржавају прописане методологије. Истовремено, Републички фонд за здравствено осигурање је притужиљама упутио писано извињење због непријатности које су имале у поступку утврђивања права на накнаду зараде.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство здравља** треба да, приликом организовања представљања и спровођења јавних расправа о нацртима закона, обезбеди адекватно и благовремено обавештавање грађана, надлежних државних органа, стручне јавности и цивилног сектора.
2. **Министарство здравља** треба да редовно спроводи анализе ефеката примене Закона о правима пацијената, у циљу ефикасног и законитог остваривања права пацијената и унапређивања рада механизма за заштиту њихових права.
3. **Министарство здравља** треба да своје обавезе припреме и доношења подзаконских аката извршава стручно и благовремено као и да предузме све мере ради доношења

акта којима се одређује састав и ближе уређује рад Другостепене комисије за утврђивање здравствене способности возача.

3.9. РЕСОРИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ И ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Усвојена је Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити.⁴⁹⁹
2. Усвојен је Програм реформе политике запошљавања и социјалне политике.⁵⁰⁰
3. Донет је Правилник о приправничком стажу и испиту за лиценцу у социјалној заштити.⁵⁰¹
4. Донете су Препоруке и смернице за унапређење принципа етичког понашања стручних радника социјалне заштите.⁵⁰²

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Доношењем Закона о становању и одржавању зграда, у складу са упућеним мишљењем Заштитника грађана⁵⁰³, унапређен је положај посебно угрожених категорија лица приликом спровођења поступка исељења и пресељења, као и приликом утврђивања критеријума за доделу стамбене подршке.⁵⁰⁴
2. Заштитник грађана упутио је Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања мишљење на Нацрт закона о финансијској подршци породицама са децом⁵⁰⁵ у којем је указао на потребу да се одређене одредбе измене и допуне, односно прецизирају у циљу заштите интереса и материјалног положаја породица са децом.
3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана⁵⁰⁶, Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе града Београда исправио је пропуст и у складу са обавезом сарадње и размене података доставио Градском центру за социјални рад у Београду инструкцију за поступање у поступку одлучивања по захтеву, након чега је Градски центар за социјални рад донео одлуку.

⁴⁹⁹ „Службени гласник РС“, број 18/16.

⁵⁰⁰ Програм реформе политике запошљавања и социјалне политике, доступно на:

<http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/5782-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-employment-and-social-reform-programme>.

⁵⁰¹ „Службени гласник РС“, број 85/16.

⁵⁰² Препоруке и смернице за унапређење принципа етичког понашања стручних радника социјалне заштите, <http://www.komorasz.rs/propisi/normativni-akti/pravilnici.html>.

⁵⁰³ Мишљење је доступно на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4985-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-s-n-cr-z-n-s-n-v-nju-i-drz-v-nju-zgr-d>.

⁵⁰⁴ Мишљење је доступно на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4985-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-s-n-cr-z-n-s-n-v-nju-i-drz-v-nju-zgr-d>.

⁵⁰⁵ Мишљење је доступно на:

http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-11-11-34-45/4583-2016-01-30-12-29-48.

⁵⁰⁶ Препорука је доступна на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4930-dv-rg-n-g-dinu-d-n-b-z-dg-v-r-n-z-h-v-pri-uzilj>.

4. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 100 предмета у којима су подносиоци указивали на 91 повреду права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 102 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 24 поступка који су вођени, 6 (25%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 3 препоруке, од којих је поступљено по 2 (66,67%), а у року за поступање је 1. На основу броја утврђених (8) и отклоњених (8) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Није успостављен примерен и делотворан механизам подршке и помоћи родитељима који се непосредно старају о деци са сметњама у развоју, инвалидитетом или тешко болесној деци чија стања захтевају сталну бригу, негу и помоћ.⁵⁰⁷
2. Деци која живе и раде на улици нису обезбеђене услуге и мере којима би био обезбеђен њихов развој у породици, укључивање у образовање и заједницу, услуге здравствене и социјалне заштите и пуна заштита од насиља, злостављања и занемаривања.⁵⁰⁸
3. Недовољан број запослених у установама социјалне заштите отежава рад установа и остваривање права и услуга из области социјалне заштите⁵⁰⁹.
4. Запосленима у социјалној заштити није обезбеђен адекватан број и разноврсност обука које доприносе јачању њихових стручних капацитета.
5. О захтевима за остваривање права из области социјалне заштите често се поступа неажурно и неблаговремено.
6. По захтевима грађана у области социјалне заштите органи по правилу доносе нејасна, типска решења, која не садрже елементе прописане законом.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Народна скупштина** размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом које је Заштитник грађана поднео још 7. 5. 2013. године.
 - да **Влада** припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана, да се уклоне сметње у остваривању финансијске подршке породици са децом, када је један од родитеља страни држављанин.
 - да **Влада** обезбеди поново успостављање услуга социјалне заштите које су укинуте мерама штедње, а мере економске политике планира и предузима на

⁵⁰⁷ Детаљније у делу извештаја који се односи на права детета.

⁵⁰⁸ Детаљније у делу извештаја који се односи на права детета.

⁵⁰⁹ Детаљније у делу извештаја који се односи на права детета.

начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права социјално угрожених грађана.

- да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** обезбеди да решења о правима из области социјалне заштите буду јасна, потпуно и аргументовано образложена, странкама разумљива и да садрже све законом предвиђене елементе.
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републички завод за социјалну заштиту** обезбеде различите облике обука и стручног усавршавања за запослене.
2. Државни органи ни после пет година нису поступили по препорукама које је Заштитник грађана упутио у Посебном извештају „Дечје просјачење у Републици Србији“.

Образложење

Влада је, пет година од почетка примене Закона о социјалној заштити, усвојила Уредбу о наменским трансферима у социјалној заштити. Ова Уредба посебно је значајна, јер подржава: 1) услуге социјалне заштите које по Закону о социјалној заштити финансирају јединице локалне самоуправе и то у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека; 2) услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове тих установа и 3) иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију. Усвајање Уредбе представља директну подршку локалним самоуправама за смањење сиромаштва кроз обезбеђивање квалитетније заштите рањивих група деце, особа са инвалидитетом и старијих особа, као и маргинализованих група грађана.

Процес израде Програма реформи политике запошљавања и социјалне политике званично је започет у септембру 2013. године, а сам Програм усвојен је у мају 2016. године. Цео процес израде био је транспарентан и сви национални партнери су у више наврата консултовани и позвани да се активно укључе у израду документа, како би се осигурали квалитет и репрезентативност. Програм се, пре свега, односи на тржиште рада и запошљавање, људски капитал и вештине, социјално укључивање и социјалну заштиту као и изазове у систему пензија и здравствене заштите. Посебно тежиште је на запошљавању младих због изузетно високе стопе незапослености ове популације.⁵¹⁰

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је, пет и по година од доношења Закона о социјалној заштити, којим је утврђена обавеза министра надлежног за социјалну заштиту да пропише програм, начин и место обављања приправничког стажа као и програм и начин полагања испита за лиценцу, донело Правилник о приправничком стажу и испиту за лиценцу у социјалној заштити. Овај подзаконски акт дефинише програм, начин и место обављања приправничког стажа, као и програм и начин полагања испита за лиценцу за стручне раднике и стручне сараднике у социјалној заштити.

⁵¹⁰ „Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу придруживања Европској унији“, доступно на:

<http://www.minrzs.gov.rs/lat/aktuelno/item/5782-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-employment-and-social-reform-programme>.

Заштитник грађана упутио је Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања мишљење о Нацрту закона о финансијској подршци породици са децом, којим је указао на неопходност унапређења тог законског текста. Измене су неопходне у делу који се односи на остваривање права на родитељски и дечји додатак, као и права на накнаду зараде током породилског и боловања ради неге и посебне неге детета.

Етички одбор Коморе социјалне заштите је вршећи своју саветодавну улогу, дао препоруке и смернице за унапређење принципа етичког понашања стручних радника. Овим препорукама и смерницама Етички одбор промовише начине примене основних принципа професионалне етике и етичког понашања стручних радника у одређеним ситуацијама, а све у циљу поштовања и примене начела професионалне етике у пружању услуга социјалне заштите.

Заштитник грађана упутио је Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре мишљење на Нацрт закона о становању, које је Министарство прихватило у целини. Заштитник грађана је указао на потребу да се одредбе Нацрта закона допуне тако што ће се, као посебно осетљиве категорије становништва чија се права штите приликом спровођења поступка исељења и пресељења, навести и жртве породичног насиља, прецизно и таксативно навести начини обавештавања грађана приликом поступка исељења, а као један од критеријума за утврђивање реда првенства за доделу стамбене подршке прописати број малолетних лица у породици, како би се на овај начин помогло и подржало становање породица са децом.

Заштитник грађана, кроз контролне и превентивне активности, добија информације да се број стручних радника у центрима за социјални рад константно смањује услед природног одлива запослених и ограничења запошљавања у јавном сектору прописаног Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁵¹¹. Недовољан број запослених утиче негативно на квалитет пружених услуга социјалне заштите, с обзиром на то да је број запослених у центрима за социјални рад испод нормативима прописаног броја, а свакако неусклађен са потребама грађана, посебно у области заштите деце и заштите од насиља.⁵¹²

Мере штедне и законско ограничење запошљавања у јавном сектору значајно отежавају, а у неким случајевима и онемогућавају, успостављање нових услуга социјалне заштите и угрожавају пружање оних које постоје. Неке услуге социјалне заштите које су укинуте нису поново успостављене (пример за то је услуга Свратишта за децу улице у Београду⁵¹³) и њихово постојање зависи од донаторских средстава, а неке услуге и олакшице намењене породици се укидају и у 2016. години (нпр. повраћај ПДВ за храну и опрему за бебе⁵¹⁴). Успостављање нових услуга, уз постојећа ограничења у запошљавању у јавном сектору и мерама штедне којима подлежу и републички и локални буџети, знатно је отежано, ако не и онемогућено. На то је указао и Републички завод за социјалну заштиту наводећи да се број запослених у социјалној заштити смањује, да у старосној структури свих радника запослених на неодређено време доминирају запослени старости 50-59 година, а да је прилив младих кадрова смањен што је последица успостављених мера штедне, те „уколико се овај тренд настави дугорочно, довешће до нарушавања ефикасности и квалитета стручног рада...“⁵¹⁵.

⁵¹¹ „Службени гласник РС“ бр. 68/15 и 81/16 – одлука УС.

⁵¹² „Извештај о раду центара за социјални рад за 2015. годину“, доступно на:

<http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2016/izvestaj%20o%20radu%20CSR%20za%202015.pdf>

⁵¹³ Детаљније у делу извештаја који се односи на права детета.

⁵¹⁴ Детаљније у делу извештаја који се односи на права детета.

⁵¹⁵ „Извештај о раду центара за социјални рад за 2015. годину“, доступно на:

<http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/izvestaj2016/izvestaj%20o%20radu%20CSR%20za%202015.pdf>.

Заштитник грађана је поступајући по притужби на рад Градског центра за социјални рад у Београду и Секретаријата за социјалну заштиту Градске управе града Београда, утврдио пропусте у раду наведене установе и Секретаријата, и упутио им препоруке за отклањање уочених пропуста. Након упућене препоруке, Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе града Београда исправио је пропуст и у складу са обавезом сарадње и размене података доставио Градском центру за социјални рад у Београду инструкцију за поступање у поступку одлучивања по притужиљином захтеву за доделу субвенције за плаћање накнаде за уређење грађевинског земљишта. Након тога, Градски центар за социјални рад одлучио је о захтеву притужиље.

О правима из области социјалне заштите установе органи често одлучују неблаговремено, те грађани који су у тешком материјалном положају остају без средстава за живот и по неколико месеци. Решења о правима из области социјалне заштите су типска, израђена на формуларима, нису довољно јасна ни образложена, због чега грађани често не разумеју донету одлуку, не знају разлоге због којих је њихов захтев одбијен, односно због чега им је право утврђено у одређеном обиму и трајању.

Проблем мањка запослених у социјалној заштити и даље није превазиђен и прети да значајније угрози квалитет услуга социјалне заштите. Представници установа, центара за социјални рад, органа управљања и стручне службе Коморе предочили су на састанку са представницама Заштитника грађана актуелно стање у социјалној заштити и посебно указали на проблем недовољног броја и неадекватне структуре запослених. Заједнички закључак са састанка је да је забрана запошљавања створила додатне проблеме и да је број радника у систему социјалне заштите мањи од нормативима прописаног броја и законског минимума неопходног за рад и функционисање социјалне заштите. И сами нормативи, које је донело Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, превазиђени су, имајући у виду значајно повећање обима и сложености послова који се у области социјалне заштите обављају. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је од свих центара за социјални рад и других установа социјалне заштите прикупило посебно образложене предлоге за попуњавање слободних, односно упражњених радних места од 01. 12. 2014. године до 29. 02. 2016. године. На основу прикупљених података, ово Министарство је израдило Предлог закључка ради даље процедуре прибављања мишљења Министарства финансија и поступка пред Комисијом Владе за добијање сагласности за попуњавање слободних, односно упражњених радних места за раднике у центрима за социјални рад.

Заштитник грађана, кроз контролне и превентивне активности, добија информације да радници у социјалној заштити немају на располагању одговарајуће обуке које сматрају неопходним за јачања стручних капацитета установа и професионалаца у социјалној заштити. Број обука често је условљен финансијским ограничењима и средствима којима установе располажу, а њихово похађање обимом посла који – због недовољног броја запослених – стручне раднике онемогућава да одсутују са рада. Заштитник грађана је већ утврдио⁵¹⁶ да процес планирања и реализације обука и праћење ефекта обука и примене стеченог знања захтева унапређење, како би у највећој мери били унапређени професионални капацитети запослених у социјалној заштити.

⁵¹⁶ Посебни извештај Заштитника грађана о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима, доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42>.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Након поступка контроле Заштитника грађана исправљен пропуст Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

Заштитник грађана примио је притужбу грађанина који је указао на повреду права која се огледа у „ћутању“ органа управе. Грађанин је уредно, у за то прописаном року, изјавио жалбу другостепеном органу на решење Центра за социјални рад Јагодина о остваривању права на новчану социјалну помоћ. Након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Министарства, оно је одлучило у управној ствари као другостепени орган чиме је отклоњена повреда права на коју је указао притужилац.

Након окончаног контролног поступка признато право на једнократну помоћ

Заштитник грађана примио је притужбу породице која је указала на то да као корисници новчане социјалне помоћи нису у могућности да прибаве потребан новац ради вађења нових личних карата и здравствених књижица. Након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле рада Центра за социјални рад, пропуст је отклоњен и грађанима је признато право, након чега су они извадили нове личне карте и здравствене књижице.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.
2. **Влада и јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да обезбеде (поновно) успостављање и развијање услуга социјалне заштите.
3. **Влада и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузму мере како би број запослених у установама социјалне заштите био уподобљен потребама грађана и обиму послова у овој области и како би био побољшан радно-правни и материјални положај радника у социјалној заштити.
4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републички завод за социјалну заштиту** треба да обезбеде различите облике обука и стручног усавршавања за запослене, посебно имајући у виду препоруке Заштитника грађана.⁵¹⁷
5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да решења о правима из области социјалне заштите буду јасна, потпуно и аргументовано образложена, странкама разумљива и да садрже све законом предвиђене елементе.

⁵¹⁷ Препоруке дате Посебним извештајем о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима, доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42>.

6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да се о правима из области социјалне заштите одлучује ажурно, благовремено и делотворно.

ПЕНЗИЈСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Заштитник грађана не бележи постигнућа државе у погледу остваривања права грађана из области пензијског и инвалидског осигурања током 2016. године.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање (надаље: Фонд ПИО) упутио је Инструкцију свим организационим јединицама да приликом утврђивања и наплате дуга за неуплаћене доприносе за пензијско и инвалидско осигурање доследно примењују одредбе Закона о пореском поступку и пореској администрацији о застарелости за период од 30. 5. 2013. до 31. 12. 2015. године.
2. Препоруком Заштитника грађана шира јавност је упозната са неправилним поступањем Фонда ПИО који, супротно већ издатом уверењу Пореске управе као надлежног органа, прекорачењем својих законом утврђених надлежности врши утврђивање и наплату дуга за неуплаћене доприносе.
3. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 297 предмета у којима су подносиоци указивали на 304 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 277 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 113 поступака који су вођени, 20 (17,70%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 20 препорука, од којих је поступиљено по 10 (50%), није поступиљено по 4 (20%), а у року за поступање је 6. На основу броја утврђених (34) и отклоњених (30) пропуста, ефикасност у овој области је 88,24%.

Мањкавости на државном нивоу

1. И даље није, посредством Пореске управе и Фонда ПИО као органа надлежних за контролу уплате доприноса, успостављен ефикасан механизам контроле уплате доприноса и подношења пријава за обавезно социјално осигурање.
2. Нису предузете адекватне мере (измена нормативног оквира, јачање техничких и кадровских капацитета) којима би се, у циљу ослобађања грађана од терета прибављања неопходне документације, осигурала ефикасна размена података између Фонда ПИО и Пореске управе о обвезницима обрачунавања и плаћања доприноса, износима задужених и наплаћених доприноса и другим службеним подацима у вези са доприносима.
3. Фонд ПИО и даље није приступио системском решавању проблема неблаговременог поступања по захтевима грађана.
4. Фонд ПИО, као надлежни орган у поступку смањења пензија, које се врши у складу са Законом о привременом уређивању начина исплате пензија, и даље недоношењем посебних решења о смањењу пензија у сваком појединачном случају, грубо крши

одредбе Закону о општем управном поступку и отежава коришћење права грађана на правно средство.

5. Упркос најавама, још увек нису усвојене измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању којима би, у циљу поједностављења процедуре подношења пријава за матичну евиденцију, коначно почео са функционисањем Централни регистар обавезног социјалног осигурања.
6. И даље није измењен нормативни оквир којим би се извршило неопходно прилагођавање дефиниције осигураника пољопривредника, и то у погледу њиховог обухвата обавезним пензијским осигурањем и висине обавезе за плаћене доприносе.
7. Фонд ПИО још увек није предузео мере како би се окончала пракса ретроактивног утврђивања обавезе уплате доприноса за пољопривредно осигурање за оне категорије грађана који тек у поступку остваривања права на пензију сазнају да их је ПИО фонд у једном периоду евидентирао као осигуранике по основу обављања пољопривредне делатности, а о томе, супротно закону нису обавештени, односно није донето решење о стицању својства осигураника пољопривредника.
8. Фонд ПИО често излази из оквира својих законом прописаних надлежности и грађанима утврђује дуг за доприносе, супротно издатом уверењу Пореске управе као надлежног органа.
9. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања не врши ефикасну контролу рада и аката Фонда ПИО, нити предузима све потребне мере у праћењу поступања Фонда по препорукама Заштитника грађана

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2016. годину:
 - да **Фонд ПИО** преузме одговорност за неуплаћене доприносе за пензијско и инвалидско осигурање у периоду када је контрола њихове уплате била у његовој надлежности и да реши проблем обавезивања грађана на уплату доприноса по основу пољопривредне делатности, у случајевима када они нису на законом прописани начин пријављени на наведено осигурање.
 - да **Фонд ПИО** оствари делотворну и ефикасну сарадњу са осталим организацијама обавезног социјалног осигурања и Пореском управом у циљу размене података о уплаћеним доприносима.
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** у сарадњи са **Фондом ПИО**, заједнички припреме предлог за измене и допуне Закона о пензијском и инвалидском осигурању којим би се решио проблем ограничавања, односно умањења права грађана из области пензијског и инвалидског осигурања због неефикасног уређења и функционисања система који обезбеђује контролу извршења обавезе послодаваца на уплату доприноса за социјално осигурање.
2. Фонд ПИО ни током 2016. године није поступио по мишљењу и препорукама Заштитника грађана да приликом спровођења Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, у сваком конкретном случају, по службеној дужности или

по захтеву странака, донесе појединачно решење којим ће утврдити нов начин исплате пензије.

3. Фонд ПИО није поступио по препоруци Заштитника грађана да утврђивање и наплату дуга за неуплаћене доприносе врши само у случају када је сагласно члану 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање утврдио грађанину својство осигураника, односно да не врши обрачун и наплату дуга за неуплаћене доприносе уместо за то надлежног органа - Пореске управе.
4. Фонд ПИО није поступио по препорукама Заштитника грађана упућеним током 2011. и 2013. године којима је указано на неефикасност приликом доношења решења, непримерено дуго трајање поступка до доношења решења о коначном износу пензије и недоношење решења о дугу за неуплаћене доприносе.

Образложење

Заштитник грађана је током 2016. године посебну пажњу посветио притужбама грађана у којима су изразили незадовољство због тога што их Фонд обавезује на уплату дуга за неуплаћене доприносе, иако су Фонду ПИО поднели уверења Пореске управе у којима је наведено да немају дуг за неуплаћене доприносе, односно да их Пореска управа не дужи за неуплаћене доприносе. Након великог броја спроведених поступака контроле, Заштитник грађана утврдио је да Фонд ПИО утврђује дуг грађана за неуплаћене доприносе применом члана 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање. Фонд ПИО након тога примењује и Одлуку о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, која представља општи акт Фонда настао као разрада наведеног члана 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање. Наведеном одредбом прописано да у случају када надлежна организација за обавезно социјално осигурање утврђује својство осигураника из разлога што пријава на осигурање није поднета у року или из других разлога, у складу са законом, истовремено са утврђивањем својства осигураника утврђује и обавезу плаћања доприноса. Међутим, утврђено је да Фонд и у ситуацијама када је пријава на осигурање поднета, опет себе сматра органом надлежним за утврђивање дуга за неуплаћене доприносе, иако је Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање прописано да контролу обрачунавања и плаћања доприноса врши Пореска управа. Фонд овакво своје поступање правда договором постигнутим са Пореском управом, оличеним у Протоколу о размени службених података у вези са доприносима и Инструкцији Пореске управе о јединственом поступању код издавања уверења од стране инспектора канцеларијске контроле на основу чл. 120. Закона о пензијском и инвалидском осигурању. Поред тога, Фонд и поред постојања уверења Пореске управе у коме стоји да грађанин нема дуг за неуплаћене доприносе, односно да га Пореска управа не дужи, ипак утврђује дуг за периоде када је према евиденцији Фонда требало да уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, иако је уверење јавна исправа која представља пун доказ у погледу постојања чињеница због којих је издата.

Овакво незаконито проширивање овлашћења Фонда, односно преузимање надлежности другог органа управе, са позивањем на законску одредбу за чију примену нису биле испуњене претпоставке, озбиљно доводи у сумњу начело правне сигурности и јасно дефинисану поделу надлежности међу државним органима и у том смислу представља озбиљан системски проблем који се огледа у повреди права грађана на законито и правилно поступање Фонда ПИО приликом одлучивања о њиховим правима и обавезама.

Заштитник грађана је, поводом утврђених пропуста у раду, Фонду ПИО упутио препоруке⁵¹⁸ да у свом будућем раду дуг грађана за неуплаћене доприносе утврђује искључиво у случају када су испуњени услови прописани чланом 63. Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање. Фонду је препоручено и да преиспита све предмете у којим је приликом одлучивања о праву грађана на пензију обрачунао дуг за неуплаћене доприносе применом наведене законске одредбе, и у случајевима када је дуг утврдио, а да странци није утврђивао својство осигураника под условима предвиђених наведеним чланом. Заштитник грађана је препоручио Фонду и да престане са обуставом пензије по том основу, поништи донето решење и потом донесе ново решење у складу са законом и у сарадњи са Пореском управом, као и да периоде за који нису уплаћени доприноси не урачунава у стаж осигурања.

Изјашњавајући се о поступању по упућеној препоруци, Фонд је предочио да је Одлука о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање донета на основу Закона о пензијском и инвалидском осигурању и уз сагласност Владе, тако да има правно дејство све док је на снази. У међувремену, Заштитник грађана је Уставном суду поднео предлог за оцену уставности и законитости Одлуке о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за пензијско и инвалидско осигурање.⁵¹⁹

Наиме, чланом 2. став 2. наведене Одлуке предвиђено је да обрачун доприноса врши Фонд ПИО и обавештава осигураника о износу, року и рачуну јавних прихода на који треба да изврши уплату. Дакле, о утврђеној обавези уплате доприноса за пензијско и инвалидско осигурање Фонд не доноси управни акт већ странку обавештава, иако је Фонд у складу са одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Закона о општем управном поступку дужан да приликом утврђивања обавезе плаћања доприноса, у сваком конкретном случају, донесе одговарајући управни акт – решење којим ће утврдити висину обавезе и образложити начин утврђивања обавезе. Поред тога, прописивањем да се о утврђеној обавези странка обавештава, уместо да јој се издаје управни акт, онемогућава се странци да користи Уставом и законом гарантовано право на правно средство, односно жалбу против одлуке којом се одлучује о њеној обавези.

Такође, чланом 4. наведене одлуке предвиђено је да се ова одлука примењује и на осигуранике којима допринос и додатни допринос за пензијско и инвалидско осигурање није утврђен, односно није утврђен и наплаћен у складу са законом. Ово значи да када надлежни орган – Пореска управа, није утврдио доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, или их није утврдио и наплатио, то може ретроактивно да утврди Фонд ПИО. Овакво поступање у супротности је са чланом 19. Закона о општем управном поступку којим је прописано да орган не може преузети одређену управну ствар из надлежности другог органа и сам је решити, осим ако је то законом предвиђено и под условима прописаним тим законом.

Заштитнику грађана обраћали су се грађани који су се пре остваривања права на пензију читав или део радног века бавили пољопривредном или самосталном делатношћу, истичући да им се због неуплаћених доприноса истовремено са утврђивањем права на пензију за читав период обављања делатности обуставља 1/3 пензије, сходно члану 120. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, док не намире дуг за неуплаћене доприносе. Током поступака које је Заштитник грађана водио, утврђено је да је Фонд у оваквим случајевима пропустио да примени одредбе о

⁵¹⁸ Препоруке доступне на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4961-rf-pi-i-z-ns-ih-vl-shc-nj-u-vrdu-dug-gr-d-n-z-n-upl-c-n-d-prin-s>.

⁵¹⁹ Предлог је доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/5038-pr-dl-g-z-c-nu-us-vn-s-i-dlu-u-vrdiv-nju-sv-s-v-sigur-ni-i-b-v-zi-pl-c-nj-d-prin-s>.

застарелости права на утврђивање и наплату дуга за неуплаћене доприносе прописане чланом 114е Закона о пореском поступку и пореској администрацији, које су важиле у периоду од 30. маја 2013. до 31. децембра 2015. године, иако законске одредбе предвиђају да је надлежни орган дужан да на застарелост пази по службеној дужности. Како је овај пропуст у раду имао за последицу незакониту наплату застарелих потраживања и повреду права на мирно уживање имовине, Заштитник грађана је Фонду упутио препоруке да обезбеди да запослени који решавају о правима и обавезама грађана по службеној дужности воде рачуна о примени одредаба о застарелости. Поступајући по препоруци, Фонд ПИО је донео Инструкцију за примену члана 120. Закона о пензијском и инвалидском осигурању у вези са питањем застарелости права на утврђивање и наплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање. Међутим, Фонд ПИО није обезбедио да се наведена Инструкција доследно примењује у свим његовим организационим јединицама.

Поред свега наведеног, и у овом извештајном периоду, Фонд ПИО је наставио са праксом неоправдано дугог непоступања по захтевима грађана, и то нарочито у случајевима када се након доношења привременог решења о пензији и по више година чека на решење о коначном износу пензије, иако су се сви законски услови стекли много раније. Треба напоменути и да Фонд, након покретања поступака од стране Заштитника грађана, доноси одлуке у појединачним случајевима. Овакво поступање Фонда ПИО непримерено је стандардима добре управе, јер уместо да системски реши проблем, Фонд ПИО исправља грешке само ако се, и када се, странка обрати Заштитнику грађана, уместо да свакој странци благовремено утврди право и обим права које јој припада. Проблем се нарочито интензивира у случајевима када Фонд ПИО без оправданог разлога не доноси решење о најнижем износу пензије грађана, иако су за то испуњени услови још у моменту доношења решења о праву на пензију. Како се ради о најнижим пензијама којима се штити економски положај пензионера, континуирано и безразложно ускраћивање давања испод одређеног минимума супротно је принципу рада савремене јавне управе која тежи да грађанима пружи већу сигурност у њиховим односима са органима власти.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Током марта 2016. године одржани су састанци са представницима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Повод за састанак били су кључни проблеми у остваривању права грађана из пензијског и инвалидског осигурања: ситуације у којима грађани сазнају да су били осигурани по основу обављања пољопривредне делатности тек по подношењу захтева за пензију; обустава 1/3 пензије по основу дуга за неуплаћене доприносе, утврђеног од стране Фонда ПИО; непримењивање одредбе о застарелости права на утврђивање и наплату доприноса у периоду када је она била на снази.

Том приликом представници Министарства предочили су да је у изгледу измена законске одредбе којом се дефинише појам пољопривредног осигураника, након чега би и проблеми у вези са утврђивањем својства пољопривредног осигураника у сваком конкретном случају били решени. Такође, појашњено је да је у изгледу и измена члана 120. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, који се односи на обуставу 1/3 пензије, као и да је Министарство свим организационим јединицама Фонда ПИО упутило Инструкцију која се односи на примену одредабе о застарелости права на утврђивање и наплату доприноса у периоду када је она била на снази.

На састанку је такође предочено и да Фонд ПИО није у могућности да поступи по мишљењу и препорукама Заштитника грађана да приликом спровођења Закона о

привременом уређивању начина исплате пензија, у сваком конкретном случају, по службеној дужности, донесе појединачно решење којим ће утврдити нов начин исплате пензије, али да ће то чинити по захтеву странака. Међутим, на основу примљених притужби утврђено је да Фонд не поступа на наведени начин.

Закључак састанка је заједничка констатација да је потребно да Фонд ПИО у сарадњи са ресорним министарством размотри неопходност што хитнијих измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којима би се превазишли проблеми поводом којих се грађани учестало обраћају Заштитнику грађана.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Фонд ПИО није у законском року одлучио о праву притужиље на најнижи износ пензије

Заштитник грађана је у поступку контроле рада Фонда ПИО утврдио вишеструко прекорачење законом прописаног рока за доношење одлуке, а на штету притужиље. Наиме, Фонду је прво требало више од четири месеца да донесе привремено решење о старосној пензији, док посебно решење о износу пензије није донето ни годину касније, упркос поновном обраћању притужиље. Како ни после покретања поступка контроле од стране Заштитника грађана Фонд није донео потребно решење, упућена му је препорука да без одлагања донесе и достави притужилји решење о најнижем износу старосне пензије и упутити јој извињење због учињеног пропуста, као и да у свом будућем раду води рачуна о поштовању законом прописаних рокова за доношење одлука, како грађани не би долазили у ситуацију да се, без основаног разлога, пролонгира одлучивање о њиховим правима и на закону заснованим интересима. Фонд је поступио по препоруци, донео је решење о најнижем износу пензије и упутио извињење притужилји.

Фонд ПИО пропустио да у законом прописаном року поступи по пресуди Управног суда и донесе одлуку о притужиоциевом праву на инвалидску пензију

Притужилац се обратио Заштитнику грађана наводећи да поступак пред Фондом ПИО по његовом захтеву за остваривање права на инвалидску пензију, покренут 2013. године, још увек није окончан, као и да је у међувремену Управни суд два пута поништавао решења Дирекције Фонда донета у поступку по наведеном захтеву.

Последња одлука Управног суда донета је јануара 2016. године. Иако је законом прописано да је надлежни орган - у овом случају Фонд ПИО - у обавези да донесе нови акт без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, Фонд ни по протеку пет месеци није донео одговарајућу одлуку. Као разлог за непоштовање законског рока за одлучивање Фонд је навео то што је притужилац Фонду упутио захтев за изузеће вештака, упркос томе што је тај захтев поднет након протекла законског рока од 30 дана за доношење одлуке у извршењу пресуде Управног суда. Поред тога, о самом притужиоциевом захтеву за изузеће, Фонд је одлучио тек месецима након истека законског рока за доношење одлуке. Додатно, и током поступка контроле његовог рада, Фонд је неблаговремено достављао изјашњења Заштитнику грађана. Заштитник грађана је Фонду упутио препоруку да⁵²⁰ да без одлагања одлучи о притужиоциевом праву на инвалидску пензију, имајући при том у виду налоге садржане у пресуди Управног суда, да притужиоцу упути извињење због учињеног пропуста у раду и да у свом будућем раду Фонд води рачуна о поштовању законом прописаних рокова за

⁵²⁰ Препорука доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4849-2016-08-11-12-16-35>.

доношење одлука, како грађани не би долазили у ситуацију да се, без основаног разлога, пролонгира одлучивање о њиховим правима и на закону заснованим интересима. Фонд је поступио по препорукама.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у сарадњи са Фондом ПИО** треба да припреми измене постојећег нормативног оквира, како би се успоставио делотворни механизам за превазилажење проблема у остваривању права из пензијског и инвалидског осигурања (неуплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, пребацивања законске обавезе уплате доприноса са послодавца на грађане, ретроактивног утврђивања обавезе уплате доприноса за пољопривредно осигурање, прецизног дефинисања појма пољопривредника и других проблема на које је Заштитник грађана указивао).
2. **Фонд ПИО** треба да оствари делотворну и ефикасну сарадњу са осталим организацијама обавезног социјалног осигурања и **Пореском управом** у циљу размене података о уплаћеним доприносима.
3. **Фонд ПИО** треба и даље да предузима активности у циљу побољшања рада, ажурнијег вођења матичне евиденције и ефикаснијег поступања по захтевима грађана за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, благовремено поступање по изјављеним жалбама, уз унапређивање међусобне сарадње филијала и ефикасније сарадње са иностраним фондовима.
4. **Фонд ПИО** треба да доноси решење којим утврђује обавезу уплате заосталих потраживања на име доприноса, само у случајевима када су за то испуњени законом прописани услови, односно када утврђује својство осигураника, док у осталим случајевима у потпуности треба да прихвата уверења која о стању дуга грађана за неуплаћене доприносе издаје надлени орган - Пореска управа.
5. **Фонд ПИО** треба да обезбеди да све његове организационе јединице доследно примењују Инструкцију за поступање у вези са застарелошћу права на утврђивање и наплату доприноса.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио.

3.10.РЕСОР РАДА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.⁵²¹
2. Донета је Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.⁵²²
3. Донета је Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.⁵²³
4. Донета је Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.⁵²⁴
5. Усвојен је Програм реформе политике запошљавања и социјалне политике.⁵²⁵
6. Усвојен је Национални акциони план запошљавања за 2017. годину.⁵²⁶
7. Потписан је Посебан колективни уговор за запослене у установама предшколског васпитања и образовања чији је оснивач Република Србија, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.⁵²⁷

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Уставни суд је усвојио⁵²⁸ заједнички предлог Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности⁵²⁹ да се одредба члана 20 Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁵³⁰ утврди као неуставна⁵³¹.

⁵²¹ „Службени гласник РС“, број 21/16.

⁵²² „Службени гласник РС“, број 95/16.

⁵²³ „Службени гласник РС“, број 88/16.

⁵²⁴ „Службени гласник РС“, број 88/16.

⁵²⁵ Програм је доступан на:

<http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/5781-program-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-u-procesu-pristupanja-evropskoj-uniji-employment-and-social-reform-programme>

⁵²⁶ Национални акциони план је доступан на:

<http://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti/zaposljavanje/plan-zaposljavanja>

⁵²⁷ Министарство просвете, науке и технолошког развоја, „Потписан Посебан колективни уговор за запослене у установама предшколског васпитања и образовања“, доступно на:

<http://www.mpn.gov.rs/potpisan-poseban-kolektivni-ugovor-za-zaposlene-u-ustanovama-predskolskog-vaspitanja-i-obrazovanja/>

⁵²⁸ Одлука УС број IУз-244/2015 од 04. 10. 2016. године, доступно на:

<http://www.ombudsman.rs/attachments/article/4347/odluka%20suda.pdf>

⁵²⁹ Предлог је доступан на:

http://www.ombudsman.rs/attachments/4347_predlog%20za%20ocenu%20ustavnosti.pdf

⁵³⁰ „Службени гласник РС“, бр. 68/15 и 81/16 – одлука УС.

⁵³¹ Видети више у делу овог извештаја посвећеном родној равноправности.

2. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Агенција за лиценцирање стечајних управника отклонила је пропусте учињене на штету бивших запослених у поступку преузимања.⁵³²
3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Филијала Пореске управе Зрењанин предузела је све прописане мере и активности из своје надлежности, како би од притужилине бивше послодавке принудним путем наплатила доприносе за обавезно социјално осигурање утврђене решењем.⁵³³
4. Отклањањем пропуста у раду Инспектората за рад и Пореске управе, одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада, великом броју грађана омогућено је ефикасније остваривање права из рада и по основу рада.
5. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 774 предмета у којима су подносиоци указивали на 803 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 759 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 119 поступка који су вођени, 55 (46,22%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 3 препоруке, од којих није поступљено ни по једној. На основу броја утврђених (58) и отклоњених (55) пропуста, ефикасност у овој области је 94,83%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Надлежни органи нису предузели законодавне и друге активности како би обезбедили ефикасне и доступне механизме заштите права запослених и санкционисање у случајевима повреде закона на штету запослених.
2. Република Србија не предузима потребне мере према послодавцима који не извршавају своје обавезе исплате зараде и обрачунавања и уплате доприноса за социјално осигурање, па запослени остају без оствареног права на зараду и права из обавезног пензијског, инвалидског и здравственог осигурања која им гарантује Устав.
3. Не води се стални социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.
4. Нису предузете мере како би се решио проблем корисника права на новчану накнаду, који су то право остварили у трајању од 24 месеца, а који, због измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, нису у могућности да остваре право на пензију.
6. Број запослених у инспекцији рада недовољан је за квалитетно обављање послова из њене надлежности.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Народна скупштина и Влада** донесу прописе који ће обезбедити: ефикасне и доступне механизме заштите права запослених, правовремено и ефикасно

⁵³² Видети више о томе у делу овог извештаја посвећеном ресору привреде.

⁵³³ Видети више о томе у делу овог извештаја посвећеном ресору финансија.

вршење надзора над применом прописа који уређују област рада и радних односа, брзо, делотворно и доследно испитивање одговорности послодаваца и санкционисање у случајевима повреде закона на штету запослених и делотворан механизам одговорности контролних органа за непоступање и неблаговремено поступање у случајевима кршења права запослених;

- да **Министарство за рад, запошљавања, борачка и социјална питања** припреми измене Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, којима би била ублажена ригидност постојећих решења и дало више времена незапосленим лицима да изврше своју обавезу јављања Националној служби за запошљавање;
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** обезбеди ефикасност постојећих контролних органа;
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** води стални социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад;
 - да **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и Инспекторат за рад** остваре делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно размењују информације које се тичу права запослених по основу рада;
 - да **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** повећа број инспектора, прошири надлежности инспекције рада, побољша техничке услове и предложи измене прописа ради ефикаснијег поступања инспектора рада;
 - да **Министарство за рад, запошљавања, борачка и социјална питања, Инспекторат за рад**, у већој мери покреће поступке по службеној дужности, када има довољно чињеница које указују на потребу спровођења инспекцијског надзора;
 - да **Национална служба за запошљавање** уреди поступак избора директора филијала, тако што ће прописати поступак спровођења конкурса, критеријуме за избор директора и поступак након доношења одлуке о избору кандидата;
 - да **Република Србија** предузме мере како би решила проблем корисника права на новчану накнаду, који су то право остварили у трајању од 24 месеца, а који, због измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, нису у могућности да остваре право на пензију.
2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** није поступило по препоруци Заштитника грађана⁵³⁴ да предузме све неопходне мере како би запослени или бивши запослени у субјектима приватизације који током спровођења Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. и 2016. годину нису остварили право на отпремнину због тога што испуњавају један од услова за одлазак у пензију остварили сва права која би им припала да им је омогућено да учествују у поступку спровођења Програма за решавање вишка запослених код свог послодавца.

⁵³⁴ Препорука доступна на:

<http://zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4684-2016-04-20-13-07-25>

Образложење

Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике, који је Влада усвојила у оквиру процеса приступања Европској унији, садржи приоритете у области запошљавања и социјалне политике, са фокусом на тржиште рада и запошљавање, људски капитал и вештине као и социјално укључивање и социјалну заштиту, систем пензија и здравствене заштите. У овом документу је као један од циљева предвиђено смањење опште стопе неактивности и повећање стопе запослености до чега треба да доведе креирање посебних програма за угрожене групе.

У Националном акционом плану запошљавања за 2017. годину предвиђене су и субвенције за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих, као и подршка samozapošljavanju која подразумева пружање стручне помоћи, обуку из области предузетништва и субвенцију за samozapošljavanje.

Грађани се и у овом извештајном периоду Заштитнику грађана врло често притужују због злостављања на раду, отказа уговора о раду, рада на црно, неисплаћивања, односно нередовног исплаћивања зараде, односно неуплаћивања доприноса за социјално осигурање. Због тешке финансијске ситуације у којој се налазе и у страху од губитка посла, запослени своје незадовољство пријављују најчешће тек онда када остану и без таквог посла и када је доказивање права могуће искључиво у судском поступку који дуго траје и подразумева материјалне трошкове. Налагање мера и изрицање новчаних санкција од стране Инспекције рада и Пореске управе према послодавцима је неделотворно и нецелисходно у ситуацијама када се ради о предузећима која су у реструктурирању и стечају и којима су блокирани рачуни. Радници наведених предузећа немају механизме да остваре и заштите своја права из радног односа.

У контролним и превентивним активностима, Заштитник грађана добија информације од државних органа и органа јединица локалне самоуправе о сталном смањењу броја запослених на инспекцијским пословима у области радних односа. Услед недовољног броја инспектора рада, отежан је рад инспекције рада која не поступа у довољној мери по службеној дужности, међутим након покретања поступака контроле од стране Заштитника грађана инспекција рада предузима законом предвиђене мере према послодавцима и отклања утврђене пропусте у раду.

И даље је недовољно развијена сарадња органа надлежних за заштиту права по основу рада и социјалног осигурања, што отежава остваривање права запослених. Заштитник грађана је у извештајном периоду наставио поступак контроле законитости и правилности рада више органа управе, започет 2015. године, у вези са редовним измиривањем доприноса за социјално осигурање од стране послодаваца. С обзиром на значајан број запослених који не могу да остваре своја права по основу рада, која су има Уставом и законом гарантована, Заштитник грађана је током 2016. године наставио активности на решавању овог системског проблема. Даље активности у циљу унапређивања права из пензијско-инвалидског и здравственог осигурања планиране су у 2017. години.

Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености није предвиђено да се право на новчану накнаду продужи због померања старосне границе за пензију. Корисници права на новчану накнаду, који су право остварили у трајању од 24 месеца, а који, због измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, нису у могућности да право на пензију остваре према раније утврђеном термину, остају без новчане накнаде и без пензије.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Састанак представника Заштитника грађана и запослених у установама социјалне заштите

Представници Заштитника грађана одржали су састанак са представницима запослених у установама социјалне заштите на којем су разговарали о положају запослених и начину остваривања и заштите њихових права. Заједнички закључак са састанка је да је број радника у систему социјалне заштите мањи од нормативима прописаног броја и законског минимума неопходног за рад, као и да је забрана запошљавања створила додатне проблеме и прети да угрози положај запослених и функционисање социјалне заштите.

Састанак представника Заштитника грађана и запослених у установама социјалне заштите

Сарадњом са руководством предузећа „Јура“ у Лесковцу, заштитник грађана допринео је разрешавању више спорних ситуација у вези са положајем запослених у том предузећу.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Сарадњом два органа до исплаћених зарада и уплаћених доприноса

Заштитник грађана је, поступајући по сопственој иницијативи, у више случајева, од Инспектората за рад и Пореске управе тражио да изврши надзор код послодавца и провере да ли су запосленима, који су се Заштитнику грађана обратили, исплаћене зараде и уплаћени доприноси за социјално осигурање. Оба органа су у кратким роковима вршили надзоре, послодавцима налагали исплату зарада и уплату доприноса и против њих подносили одговарајуће пријаве, односно предузимали одговарајуће мере.

Након спроведеног поступка контроле, послодавац поступио по решењу инспекције рада и притужиоца вратио на рад

Поступајући по притужби на рад јавног предузећа због непоступања по решењу инспекције рада којим се притужилац враћа на рад до окончања радног спора, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада наведеног предузећа.

Након покретања поступка контроле, јавно предузеће донело је одлуку којом је притужилац враћен на рад, и пријављен на обавезно социјално осигурање. Поступак пред Заштитником грађана је обустављен.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји прописе којим ће се обезбедити ефикасна заштита права запослених, правовремено и ефикасно вршење надзора над применом прописа који уређују област рада и радних односа, брзо, делотворно и доследно испитивање одговорности послодаваца и санкционисање у случајевима повреде закона на штету запослених, као и делотворан механизам

одговорности контролних органа за непоступање и неблаговремено поступање у случајевима кршења права запослених.

2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Пореска управа** треба делотворније да поступају по пријавама запослених и сазнањима о могућем кршењу права из радних односа и социјалноог осигурања.
3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да води константан социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.
4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да припреми закон којим ће се ублажити ригидност постојећих решења и дати више времена незапосленим лицима да изврше своју обавезу јављања Националној служби за запошљавање.
5. **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и Инспекторат рада** треба да остваре делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно размењују информације које се тичу права запослених по основу рада.
6. **Национална служба за запошљавање** треба да донесе акте којима ће уредити поступак спровођења јавног конкурса за избор директора филијала.
7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, у сарадњи са **Националном службом за запошљавање и Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање** треба да пронађе решење за грађане који су остали без примања из разлога што им је престало право на новчану накнаду, а због измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, нису у могућности да остваре право на пензију.
8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме све неопходне мере како би запослени или бивши запослени у субјектима приватизације, који током спровођења Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. и 2016. годину нису остварили право на отпремнину због тога што испуњавају један од услова за одлазак у пензију, остварили сва права која би им припала да им је омогућено да учествују у поступку спровођења Програма за решавање вишка запослених код свог послодавца.
9. **Влада и јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да предузму мере како би уподобиле број запослених на пословима инспекције рада захтеву квалитетног и делотворног вршења инспекцијског надзора.

3.11. РЕСОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Министарство унутрашњих послова, Сектор унутрашње контроле отпочео је спровођење законске обавезе обавештавања Заштитника грађана о случајевима у којима утврди да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана.⁵³⁵

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле његовог рада, Министарство унутрашњих послова обуставило је процес отпуштања око 1500 запослених које је министар унутрашњих послова у јавности означио као криминалце иако њихова одговорност за кривична дела није била утврђена, а који су били премештени на радна места која нису представљала организациону потребу Министарства, систематизована са намером да одмах по попуњавању буду укинута.
2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство унутрашњих послова је успоставило одговарајуће писане процедуре у Кабинету министра приликом евидентирања прикупљених података, упознало запослене са описом послова и задатака њихових радних места, те преиспитало ознаке тајности „поверљиво“ садржане у акту о унутрашњој организацији и систематизацији радних места..
3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Одељење за контролу законитости у раду Полицијске управе за Град Београд и Сектор унутрашње контроле, изјаснили су се да ће, у актима које упућују подносиоцу притужбе, наводити радње које су у поступању по притужби предузете и чињенице које су утврђене, а које су одлучне за доношење одлуке о основаности притужбе.
4. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 320 предмета у којима су подносиоци указивали на 388 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 338 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 14 поступака који су вођени, 1 поступак је окончан упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку.

Мањкавости на државном нивоу

1. Није донет закон о евиденцијама и обради података о личности у Министарству унутрашњих послова, због чега се и даље примењују мањкаве одредбе претходно важећег Закона о полицији о прикупљању, обради и коришћењу личних података.
2. Нису ревидиране одредбе Закона о полицији које министру унутрашњих послова дају непримерена овлашћења и омогућавају политизацију полицијских послова, нити су унапређене одредбе које се односе на аутономију, надлежност и поступање Сектора унутрашње контроле.

⁵³⁵ Члан 227. став 4. Закона о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09, 92/11, 64/15 и 6/16.

3. Није донет велики број подзаконских аката чије је доношење предвиђено Законом о полицији.
4. Нису ревидиране одредбе Закона о јавном окупљању које садрже поједине недостатке на штету права грађана због којих је раније важећи Закон о окупљању грађана престао да важи објављивањем одлуке Уставног суда о његовој несагласности са Уставом.
5. Већина општина и градова није одредила просторе на којима није дозвољено окупљање грађана, што су дужни да учине према Закону о јавном окупљању грађана.⁵³⁶

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

3. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да Министарство унутрашњих послова даље развија и јача механизме контроле рада и поступање комисије за решавање притужби.

Образложење

Током децембра 2015. године Министарство унутрашњих послова је систематизовало и укинуло 1475 радних места на пословима „анализе ризика“, при чему нису биле наведене организационе потребе које су оправдавале њихово постојање. У истом периоду, министар унутрашњих послова изјавио је да ће „до краја године бити отпуштено између 1300 и 1400 запослених у МУП-у који су тражили мито грађанима, који су корумпирани“, додајући да „они који су криминализовани део МУП-а морају да оду“⁵³⁷, а на радна места на пословима „анализе ризика“ било је премештено 1475 полицијских службеника који су њиховим укидањем, извршеним због утврђеног максималног броја запослених у Министарству⁵³⁸ - остали нераспоређени. Имајући све наведено у виду, Заштитник грађана је у поступку контроле утврдио да је у процесу смањења броја запослених у јавном сектору, Министарство унутрашњих послова изигравало основе за престанак радног односа. Ипак, Заштитник грађана је на крају обуставио поступак, јер је током његовог трајања Министарство унутрашњих послова донело нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места⁵³⁹ и на одговарајућа радна места распоредило запослене који су због укидања радних места на пословима „анализе ризика“ били нераспоређени.

Заштитник грађана водио је поступак контроле поводом изјаве министра унутрашњих послова од 08. 01. 2016. године, којом је саопштио неформална, непроверена и непотпуна сазнања о будућем понашању једне новинарке.⁵⁴⁰ Изношењем у јавност сазнања која су добијена кршењем начела законитости у раду и то на начин да јавност разумно остане у утиску (заблуди) да се ради о службеним информацијама, Министарство унутрашњих послова повредило је право грађана на истинито, потпуно

⁵³⁶ „Службени гласник РС“, број 6/16.

⁵³⁷ „Стефановић: До 1.400 прекобројних у МУП-у“, РТС, 23. децембар 2015, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2151169/stefanovic-do-1400-prekobrojnih-u-mup-u.html>

⁵³⁸ Одлука Владе Републике Србије о максималном броју запослених у Министарству унутрашњих послова, „Службени гласник РС“, број 101/15.

⁵³⁹ 01 бр. 2149/16, од 2. марта 2016. године.

⁵⁴⁰ „Стефановић: Једна новинарка ће да каже да је наводно праћена“, Н1, 9. јануар 2016, <http://rs.n1info.com/a124667/Vesti/Stefanovic-Stabilna-vlada-ne-odgovara-svima.html>.

и правовремено информисање, гарантовано Уставом. Добра управа усклађује заштиту и остваривање јавног интереса са заштитом права и интереса грађана, па су Министарству унутрашњих послова упућене препоруке да у Кабинету министра успостави одговарајуће процедуре приликом евидентирања прикупљених података, да запослене информисе о опису послова и задатака својих радних места, као и да преиспита ознаку тајности „поверљиво“ садржану у акту о унутрашњој организацији и систематизацији радних места.

Током извештајног периода, представници Сектора унутрашње контроле Министарства унутрашњих послова и представници Заштитника грађана одржали су састанак на којем је договорено да Сектор унутрашње контроле једном месечно обавештава Заштитника грађана о свим случајевима у којима је утврђено да је прекорачењем полицијских овлашћења дошло до повреде права која штити Заштитник грађана, као и о пријему информације у којој је садржана аргументована тврдња или постоје други докази да је грађанин био изложен злостављању од стране или уз саглашавање полицијског/их службеника. На тај начин створени су услови за извршавање обавезе Министарства унутрашњих послова која је прописана Законом о полицији.

Новим Законом о полицији из 2016. године није уређена област обраде података о личности и евиденцијама које о томе треба да води Министарство унутрашњих послова, већ је предвиђено да та област буде уређена посебним законом. Како тај закон још није донет, и даље се примењују одредбе претходног Закона о полицији о прикупљању, обради и коришћењу личних података које поједина важна питања из ове области не уређују (па су та питања - уместо законом - уређена актом министра⁵⁴¹) и којима је брисање из појединих евиденција установљених тим законом условљено наступањем немогућих услова. Наиме, Законом је прописано да ће се подаци о лицу које је евидентирано у евиденцији лица за које постоје основи сумње да су учинила кривична дела и прекршаје чувати пет година после рока када рехабилитација наступа по сили закона, под условом да лице није поново пријављено.⁵⁴² Рехабилитација је правни институт који се односи само на правноснажно осуђена лица у кривичном поступку, а лице које је уписано у евиденцију лица за које постоје основи сумње да је учинило кривично дело не мора нужно бити и осуђено за то дело. Због тога је Заштитник грађана мишљења да условљавање брисања података у односу на лица за која постоји основи сумње да су учинила кривична дела и прекршаје протеклом петогодишњег рока од наступања законске рехабилитације знатно отежава положај тих лица и није у интересу правне сигурности.

Током извештајног периода нису предузимане активности у циљу ревидирања одредаба Закона о полицији које министру унутрашњих послова дају непримерена овлашћења и омогућавају политизацију полицијских послова, нити су унапређене одредбе које се односе на аутономију, надлежност и поступање Сектора унутрашње контроле, на шта је Заштитник грађана више пута јавно указивао. У складу са овим законом, министар унутрашњих послова одлучује о ослобађању обавезе чувања тајне

⁵⁴¹ Министар унутрашњих послова је 2011. године донео Обавезну инструкцију о примени методологије прикупљања, евидентирања, обраде и коришћења података о сузбијању криминала путем коришћења информационе технологије којом је, поред осталог, прописано да ће се у случају када јавни тужилац одбаци кривичну пријаву због тога што „нема доказа да је пријављено лице извршило кривично дело, а кривично дело је расветљено, односно са непознатим извршиоцем, [...] дело вратити у фонд нерасветљених кривичних дела ако се одбачај односи на јединог пријављеног учиниоца, а подаци о пријављеном лицу се бришу.“

⁵⁴² Члан 81. став 1. тачка 2) Закона о полицији, „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 63/09, 92/11, 64/15 и 6/16.

полицијског службеника у циљу вођења судског или управног поступка, врши контролу рада начелника и запослених у Сектору унутрашње контроле, даје Сектору смернице и обавезна упутства (осим у радњама предузетим у предистражном и истражном поступку по захтеву надлежног јавног тужиоца), именује и разрешава чланове комисија за решавање притужби, укључујући и представнике јавности у комисијама, именује председника и чланове дисциплинске комисије. Давање законом министру унутрашњих послова ових и појединих других овлашћења Заштитник грађана сматра непримереним на штету законом прокламованих интереса деполитизације и стручног обављања полицијских послова, нарочито послова контроле рада полиције, будући да су у министри унутрашњих послова обично углавном високо ранжирани чланови политичких странака.

Највећи број подзаконских аката чије је доношење предвиђено Законом о полицији није донет. Тако, примера ради, нису донети подзаконски акти којима се уређује начин обављања полицијских послова, начин спровођења полиграфског испитивања, облици и начин примене теста интегритета, спровођење анализе ризика, вршење контроле промене имовног стања, послови неспојиви са обављањем полицијских послова, начин пружања помоћи Полицији у извршењима, начин снимања на јавном месту и начин саопштавања намере о том снимању, облици и начин вршења унутрашње контроле, начин поступања у току притужбеног поступка, начин заштите оштећених, лица која су дала или могу дати податке важне за кривични поступак и лица која су са наведеним лицима у вези, ако им прети опасност од учиниоца кривичног дела или других лица. Влада је крајем извештајног периода донела Уредбу о служби у помоћној полицији⁵⁴³, која је врло брзо, под притиском јавности, укинута.⁵⁴⁴

Заштитник грађана је Народној скупштини упутио Мишљење на Предлог закона о јавном окупљању којим је указао да Предлог садржи више одредаба којим се установљавају ограничења Уставом зајемчене слободе окупљања. Указао је да се Уставна јемства слободе окупљања морају изразити на тај начин што ће се сва законом предвиђена ограничења те слободе (просторна, временска и друга) довести у склад са Уставом прописаним основима за њено ограничење. Заштитник грађана је мишљења да Предлогом нису отклоњени недостаци у погледу уређивања делотворног поступка по доношењу решења којим се не дозвољава одржавање окупљања, због чега је указао да одредбама Предлога: (1) нису прописани рокови за достављање одлука подносиоцу пријаве; (2) да није посебно уређена правна заштита у случају ћутања другостепеног органа, услед чега би за покретање управног спора пред судом била релевантна одредба члана 19. Закона о управним споровима према којој би, након истека рока за доношење одлуке по жалби, подносилац био дужан да понови захтев другостепеном органу и чека седам дана; и (3) да није прецизиран почетак рока за одлучивање по тужби, нити прописан рок за достављање тужбе, као ни достављања одлуке суда тужиоцу.

Комисија за решавање притужби Полицијске управе за Град Београд већ дуже време је суочена са приливом великог броја предмета, што утиче на њено ажурно поступање, а јула 2016. године њеним члановима је истекао мандат од четири године, због чега неколико месеци нису заказиване седнице Комисије. Из истог разлога притужбени поступци пред Комисијом за решавање притужби у Полицијској управи у Ваљеву нису спроведени у законском року од 30 дана од дана уступања притужбе на решавање.

⁵⁴³ „Службени гласник РС“, број 109/16.

⁵⁴⁴ Уредба о престанку важења Уредбе о служби у помоћној полицији, „Службени гласник РС“, број 2/17.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Учешће на панел дискусији “Тестирање интегритета полицајаца” у Медија центру у Београду

Заменик Заштитника грађана Милош Јанковић учествовао је у панел дискусији на тему „Тестирање интегритета полицајаца” коју је организовао Београдски центар за безбедносну политику. Он је том приликом истакао да је неопходно да се начин спровођења теста интегритета уреди законом, а не подзаконским актом као што је прописано важећим Законом о полицији, посебно имајући у виду начине на које се тестирање обавља, могуће правне последице тестирања и податаке до којих се тестирањем долази.

Учешће на конференцији „Слободни избори кроз слободу окупљања“ у организацији Комитета правника за људска права – YUSOM

Представник Заштитника грађана учествовао је на конференцији „Слободни избори кроз слободу окупљања” одржаној у београдском Медија центру, којом приликом је указано да у усвојеном Закону о окупљању грађана нису отклоњени поједини недостаци услед којих је претходни закон о окупљању грађана престао да важи, а на шта је Заштитник грађана указивао у свом Мишљењу на Предлог наведеног закона.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Издавање личних докумената за време издржавања казне затвора

Грађанин је у притужби Заштитнику грађана изразио незадовољство јер је од стране Полицијске управе у Сремској Митровици, Полицијска станица Стара Пазова, обавештен да не постоји могућност да му се изда нова лична карта за време издржавања казне затвора.

У току поступка контроле, Министарство унутрашњих послова, Дирекција полиције, Управа за управне послове обавестило је Заштитника грађана да се лична карта подносиоцу захтева уручује лично, у просторијама Министарства, а да је подношење захтева за издавање личне карте и уручење исте ван службених просторија Министарства могуће само изузетно, из очигледно оправданих разлога. Имајући у виду да се грађанин који је поднео притужбу налази на издржавању казне затвора, контролисани орган је оценио да постоји оправдан разлог за примену изузетног поступања органа управе у конкретном случају, те је обавестио Заштитника грађана да ће подносиоцу притужбе бити омогућено подношење захтева за издавање личне карте и пре истека казне затвора, уз претходну пријаву његовог пребивалишта на територији Републике Србије. Након тога Заштитник грађана је обуставио поступак контроле.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини поднесе предлог закона којим ће се уредити евиденције и обрада података о личности у Министарству унутрашњих послова.
2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини поднесе предлог закона о изменама Закона о полицији којим ће се ревидирати одредбе тог закона које

министру унутрашњих послова дају непримерена овлашћења и омогућавају политизацију полицијских послова.

3. **Влада и министар унутрашњих послова** треба да донесу подзаконске акте које су дужни да донесу ради спровођења Закона о полицији.
4. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини Републике Србије поднесе предлог закона о изменама Закона о јавном окупљању којим ће се ревидирати одредбе тог закона које садрже поједине недостатке на штету права грађана због којих је раније важећи Закон о окупљању грађана престао да важи објављивањем одлуке Уставог суда о његовој несагласности са Уставом.
5. **Скупштине општина и градова**, које то нису учиниле, треба да одреде просторе на којима није дозвољено окупљање грађана, у складу са Законом о јавном окупљању.
6. **Министарство унутрашњих послова** треба да даље развија и јача механизме контроле рада, поступање комисије за решавање притужби и поступање Сектора унутрашње контроле.

3.12.РЕСОРИ ФИНАНСИЈА И ПРИВРЕДЕ

ФИНАНСИЈЕ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. У преговорима о приступању Републике Србије Европској унији отворено је поглавље 5, које се односи на област јавних набавки.
2. Донети су закони којима је после 25 година уређено остваривање права преосталих категорија тзв. „старих девизних штедиша“.⁵⁴⁵

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући поводом иницијативе Заштитника грађана за измену прописа о принудној наплати царина, Министарство финансија донело је Инструкцију која има за циљ усклађивање праксе принудне наплате са одредбама Закона о општем управном поступку⁵⁴⁶ и Закона о платном промету.⁵⁴⁷
2. Заштитник грађана упутио је препоруку Управи царина и Народној банци Србије да отклоне повреду права царинских дужника које настају приликом спровођења принудне наплате царинских дуговања, због ускраћивања права на правно средство.
3. Заштитник грађана упутио је препоруку Пореској управи да отклони пропуст системског карактера, због тога што је без оправданог разлога застала са утврђивањем обавеза пореским обвезницима који порез на доходак грађана плаћају паушално, а својим филијалама ускратила софтверску подршку за доношење решења у складу са важећом Уредбом.⁵⁴⁸
4. Након вишегодишњег указивања Заштитника грађана на неопходност стварања нормативних и техничких предуслова за остваривање права преосталих категорија тзв. „старих девизних штедиша“, Народна скупштина је донела два закона којима се испуњавају предуслови за њихово решавање.
5. Заштитник грађана упутио је препоруку Министарству финансија, Пореској управи и Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије којом је указао на неопходност доследног примењивања прописа о решавању сукоба надлежности, у интересу правне сигурности и ефикаснијег остваривања права грађана.
6. Заштитник грађана упутио је препоруку Пореској управи да у складу са законом предузима све мере из своје надлежности како би омогућила спровођење принудне наплате доприноса за обавезно социјално осигурање.

⁵⁴⁵ Закон о регулисању јавног дуга Републике Србије по основу неисплаћене девизне штедне грађана положене код банака чије је седиште на територији Републике Србије и њиховим филијалама на територијама бивших република СФРЈ, „Службени гласник РС“, број 108/16; и Закон о изменама и допуни Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана, „Службени гласник РС“, број 108/16.

⁵⁴⁶ „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10.

⁵⁴⁷ „Службени лист СРЈ“, бр. 3/02 и 5/03 и „Службени гласник РС“, бр. 43/04, 62/06, 111/09, 31/11 и 139/14.

⁵⁴⁸ Уредба о ближњим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање обвезника пореза на приходе од самосталне делатности, „Службени гласник РС“, бр. 65/01, 45/02, 47/02, 91/02, 23/03, 16/04, 76/04, 31/05, 25/13, 119/13 и 135/14.

7. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Пореска управа је почела да доставља пореске акте електронском поштом увек када странка то изричито захтева, а њене организационе јединице за то имају техничких могућности, осим уколико не постоје важни разлози због којих би примена другог начина достављања била целисходнија.
8. И ове године Заштитник грађана је упутио препоруке Пореској управи и Управи царина да о захтевима грађана одлучују у форми управног акта, односно да грађанима омогуће коришћење правних средстава против својих одлука.
9. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 331 предмет у којима су подносиоци указивали на 206 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 401 предмету примљеном у 2016. и ранијих година. Од укупно 91 поступка које је водио, 43 (47,25%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 28 препорука, од којих је поступљено по 16 (57,14%), није поступљено по 9 (32,14%), а у року за поступање је 3. На основу броја утврђених (68) и отклоњених (59) пропуста, ефикасност у овој области је 86,76%.

Мањкавости на државном нивоу

1. И поред препорука Заштитника грађана, Пореска управа наставила је да крши права свих грађана којима је неблаговремено утврдила обавезу плаћања тзв. „солидарног пореза“, а којима повраћај средстава није могао бити извршен на основу Закључка Владе.⁵⁴⁹
2. Управа царина и Народна банка Србије спроводе принудну наплату царинских дуговања без доношења закључака о дозволи извршења, и поред препоруке које је упутио Заштитник грађана, чиме ускраћују царинским дужницима могућност да правним средствима указују на повреду својих права.
3. Пореска управа, без упоришта у важећим прописима, застаје са утврђивањем обавеза грађанима који порез на доходак плаћају паушално, чиме неким од њих ускраћује остваривање низа права по основу обавезног социјалног осигурања.
4. Пореска управа не спроводи ефикасну контролу обрачунавања и плаћања доприноса за обавезно социјално осигурање, посебно обавеза насталих пре увођења система обједињене наплате.
5. Министарство финансија се у више случајева огласило ненадлежним за решавање у управним стварима, а није покренуло ни предвиђени поступак за решавање сукоба надлежности у коме би био одређен надлежни орган.
6. Пореска управа, Управа царина и Управа за трезор о захтевима грађана често не одлучују у законом прописаној форми, при чему се понекад врши нецелисходан избор начина достављања аката.
7. Грађани се и даље неосновано задужују порезом на регистровано оружје које им је поклоњено приликом пензионисања за допринос у обављању службе, а присутни су и проблеми у вези са опорезивањем по том основу интерно расељених лица.
8. Порез на имовину доводи до несразмерног економског оптерећења грађана, при чему највише незадовољства грађана изазивају одлуке јединица локалне самоуправе

⁵⁴⁹ Закључак 05 број: 121-13591/2015 од 16.12.2015. године.

о одређивању зона и, по њима, неодговарајућа процена тржишне вредности непокретности.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Пореска управа** у кадровском смислу ојача регионална одељења за другостепени поступак у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, како би се створили услови за одлучивање о жалбама у законском року;
 - да **Пореска управа** предузме мере и активности из своје надлежности како би сви грађани којима је неблагоприятно утврђена обавеза по основу „солидарног пореза“ били обештећени у складу са препорукама Заштитника грађана;
 - да **Пореска управа** унапреди систем утврђивања пореза на регистровано оружје и да остварује сврсисходнију сарадњу са Министарством унутрашњих послова, како не би долазило до неоснованог задуживања грађана;
 - да **Управа царина** унапреди остваривање писане комуникације са грађанима, што подразумева доследну примену прописа о државној управи, правилну квалификацију примљених поднесака према садржини и благовремено достављање писаних одговора подносиоцима;
2. Управа царина и Народна банка Србије нису поступиле по препоруци Заштитника грађана да критички сагледају пропусте који су утврђени приликом спровођења принудне наплате царинских дуговања, а подносиоцима притужби упуте извињења.
3. Министарство финансија није поступило по препоруци Заштитника грађана да покрене поступак за решавање сукоба надлежности, након што је примило списе предмета које је својевремено уступило на надлежност Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије.

Образложење

Током 2016. године Заштитник грађана је водио више поступака контроле поводом притужби предузећа којима су са пословних рачуна обустављена значајна средства по основу принудне наплате царинског дуга. Основни разлог њиховог незадовољства био је у томе што нису имали могућност да изнесу своје примедбе на законитост спровођења принудне наплате. У питању су дуговања настала пре више година, када је царинске формалности обављао овлашћени шпедитер, који је у међувремену отишао у стечај. У поступку контроле Заштитник грађана је утврдио пропусте у раду Управе царина и Народне банке Србије, јер је принудна наплата спровођена без законом прописане документације, тј. без основа за принудну наплату из члана 47. став 1. тачка 1) Закона о платном промету. У специфичном поступку, који није имао обележја ни административног нити судског извршења, Народна банка Србије је спроводила принудну наплату на основу тврдње Управе царина, изражене у форми дописа-обавештења, да је одређено решење постало извршно и да царинска обавеза постоји. У таквом поступку није било могуће користити правна средства за указивање да је обавеза измирена, да је застарела, да терети друго лице и сл. Заштитник грађана је упутио препоруке Управи царина и Народној банци Србије да принудну наплату царинских

дуговања убудуће спроводе искључиво на основу законом прописане документације. Управа царина и Народна банка Србије нису, у складу са препорукама Заштитника грађана, подносиоцима притужби упутиле извињења. У вези са овим проблемом, Министарству финансија упућена је Иницијатива за усклађивање прописа о принудној наплати царина са одредбама Закона о општем управном поступку и Закона о платном промету. По пријему Иницијативе, министар финансија је донео Инструкцију у вези са спровођењем поступка наплате царинског дуга⁵⁵⁰, којом су примедбе и сугестије Заштитника грађана у највећој мери прихваћене.

Порески обвезници који паушално плаћају порез на доходак грађана били су непријатно изненађени изостанком пореских решења о утврђивању коначних задужења за неколико претходних година. Предузетници који су започели са радом или окончали обављање делатности у некој од ранијих година највише су погођени таквим поступањем. Немогућност да овере здравствене књижице или да остваре право на пензију многе од њих је приморала да се обрате Заштитнику грађана. У поступку контроле, Заштитник грађана је утврдио да је до кашњења у изради решења дошло због очекивања Пореске управе да ће бити измењена Уредба о ближим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање обвезника пореза на приходе од самосталне делатности. Због тога је организационим јединицама Пореске управе ускраћена софтверска подршка за доношење решења у складу са важећом уредбом. Заштитник грађана је утврдио да такво поступање није у складу са Уставом, законима и другим важећим прописима, због чега је Пореској управи упутио препоруку да о правима, обавезама и правним интересима грађана одлучује искључиво на основу прописа који су у датом тренутку на снази и у примени и да своје поступање не сме условљавати очекиваном променом прописа, односно њиховом будућом садржином. Прописи чије доношење предстоји не могу бити примењени ретроактивно, чак ни када буду усвојени, а нарочито уколико је реч о уредби, која ни под којим условима не може имати повратно дејство. И поред тога што је у појединачном случају отклонио пропуст, порески орган се није изјаснио о томе да ли ће и у другим случајевима поступати у складу са упућеним препорукама.

Пореска управа је и током 2016. године била доследна у „солидарном опорезивању“ запослених у јавном сектору, упркос препорукама Заштитника грађана да одустане од наплате „солидарног пореза“ за сва лица за која је неблаговремено донела решења.⁵⁵¹ Због тога су повраћај средстава успеле да остваре само категорије лица обухваћене закључком Владе од 16. 12. 2015. године (труднице и породиље), као и грађани који су покренули управне спорове. Управни суд је поништио сва оспорена решења Пореске управе о утврђивању „солидарног пореза“ и тиме је потврдио став Заштитника грађана о њиховој незаконитости.

Организационе јединице Пореске управе и даље не предузимају све мере из своје надлежности нити показују довољно доследности и упорности када је потребно принудним путем наплатити доприносе за обавезно социјално осигурање. Један од поступака контроле показао је да филијала Пореске управе Зрењанин, након што је донела решење о успостављању хипотеке на непокретности послодавца, није о томе обавестила Службу за катастар непокретности Зрењанин, како би хипотека била уписана и у Катастар. Због пропуста Пореске управе, послодавац је успео да отуђи своју

⁵⁵⁰ Акт Министарства финансија, р. 401-00-01716/2016-17 од 18. 07. 2016. године.

⁵⁵¹ Рок за доношење решења био је прописан чланом 4. став 4. Закона о умањењу нето прихода лица у јавном сектору, „Службени гласник РС“, број 108/13.

непокретност без хипотеке, због чега је принудна наплата доприноса знатно тежа и неизвеснија.

Министарство финансија и органи управе у његовом саставу не поклањају довољно пажње прописима који се односе на сукоб надлежности и канцеларијско пословање. Тако Министарство финансија три године није реаговало на захтев притужилце да би, након покретања поступка контроле, њен захтев уступило на надлежност филијали Пореске управе Нови Београд 1. Та филијала је вратила захтев Министарству финансија, које га је поново уступило, овога пута Филијали Нови Београд 2. Поменути филијала је, потом, захтев уступила Централни Пореске управе, а Централна Пореске управе га је доставила на надлежност Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије. Коначно, и Републичка дирекција за имовину се, као пети орган у низу, огласила ненадлежном и предмет вратила Министарству финансија. Заштитник грађана је свим органима који су се огласили ненадлежним препоручио да притужилцима упуте извињење у писаној форми, чиме би јој пружили макар симболичну сатисфакцију за труд и време које је утрошила покушавајући да утврди који орган је надлежан за поступање по њеном захтеву. Министарству финансија је препоручено да без одлагања покрене поступак за решавање сукоба надлежности. Иако није поступило у складу са препоруком Заштитника грађана, Министарство финансија је престало да оспорава своју надлежност и након пуних шест година позитивно је решило притужилцима захтев.

Проблем утврђивања обавеза по основу пореза на регистровано оружје грађанима који уживају право на пореско ослобођење био је актуелан и током 2016. године. Заштитник грађана је током извештајног периода примио и притужбе интерно расељених лица са подручја АП КИМ, која су тврдила да им је порез незаконито утврђен према месту боравишта, уместо према месту пребивалишта. Поступци контроле су још увек у току.

Пред крај извештајног периода, Народна скупштина је усвојила законе којима је након 25 година уређено остваривање права преосталих категорија тзв. „старих девизних штедиша“, односно лица која су штедњу положила код банака са седиштем на територији Србије или код њихових филијала на територијама бивших република СФРЈ.⁵⁵² Доношењем поменутих закона Република Србија је, са закашњењем дужим од годину дана, извршила обавезу утврђену пилот пресудом Европског суда за људска права бр. 60642/08 од 16. 07. 2014. године. Заштитник грађана је на овај проблем указивао од 2012. године, а својим Мишљењем је нагласио значај активности Министарства финансија, Државног правобранилаштва и других органа управе на стварању нормативних и техничких услова за усвајање и спровођење ових закона.

Заштитнику грађана се током 2016. године обратио велики број грађана изражавајући незадовољство радом банака и осигуравајућих друштава. Такође, разматране су иницијативе корисника стамбених кредита индексираних у швајцарским францима и њихових удружења. Притужилоци су упућени да се обрате Народној банци Србије - Центру за заштиту и едукацију корисника финансијских услуга, с обзиром на то да Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад банака и друштава за осигурање.

⁵⁵² Закон о регулисању јавног дуга Републике Србије по основу неисплаћене девизне штедне грађана положене код банака чије је седиште на територији Републике Србије и њиховим филијалама на територијама бивших република СФРЈ, „Службени гласник РС“, број 108/16; и Закон о изменама и допуни Закона о регулисању јавног дуга Савезне Републике Југославије по основу девизне штедне грађана, „Службени гласник РС“, број 108/16.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Пореска управа одбија да решење достави електронском поштом

На захтев Пореске управе, притужилац је из Шведске, где живи и ради, допутовао у Сокобању, где му се налази пребивалиште, како би присуствовао пореској контроли. Пореска управа се оглушила о његов изричит захтев да му решење достави електронском поштом, иако је таква могућност предвиђена законом.⁵⁵³ Уместо тога, решење му је упућено редовном поштом на адресу у Сокобањи на којој нико не живи. На основу законске одредбе по којој се решење сматра урученим и онда када га обвезник није лично примио⁵⁵⁴, самим протоком одређеног рока од предаје пореског акта пошти, притужилац је изгубио могућност да против решења користи расположива правна средства, јер није знао за његово доношење. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Централна Пореска управа је упутила обавештење свим организационим јединицама да пореска акта убудуће увек достављају електронском поштом, када порески обвезник то изричито захтева, а оне располажу потребним техничким могућностима, осим уколико постоје важни и оправдани разлози због којих би другачији начин достављања био целисходнији. Због учињеног пропуста, експозитура Сокобања је притужиоцу упутила извињење електронском поштом.

Управа царина враћа поднеске уколико сматра да није надлежна

Притужилац је Царинарници Вршац упутио два поднеска које је насловио као „предлог за понављање поступка“. Након њиховог пријема, Царинарница Вршац је вратила оригиналне примерке поднесака, изражавајући став да није надлежна за одлучивање, истовремено упућујући притужиоца да се обрати Прекршајном суду у Вршцу. Притужилац је, у писаној форми, ургирао за поступање по својим подnescима, након чега је информисан да Царинарница Вршац остаје при раније изнетим ставовима. Притужилац се потом обратио Управи царина притужбом на рад Царинарнице Вршац. Управа царина га није у законском року обавестила о основаности притужбе. Заштитник грађана указао је Управи царина да је више пута упућивао препоруке којима је наглашавао неопходност да се о захтевима грађана одлучује у законом прописаној форми, чак и у ситуацијама када Управа царина сматра да је захтев неоснован или да за његово разматрање није надлежна.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Пореска управа** треба, приликом одлучивања о правима и обавезама грађана, да примењује искључиво прописе који су у датом тренутку на снази.
2. **Управа царина и Народна банка Србије** треба, приликом принудне наплате царинских дуговања, да поступају у неком од законом прописаних поступака и искључиво на основу законом прописане документације.
3. **Пореска управа** треба, у кадровском смислу, да ојача регионална одељења за другостепени поступак, како би били створени услови за одлучивање о жалбама у законском року, а након преузимања другостепених надлежности од 01. 07. 2017. године те активности треба да предузима **Министарство финансија**.

⁵⁵³ Члан 36. став 10. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

⁵⁵⁴ Члан 36. став 3. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

4. **Пореска управа** треба да унапреди систем утврђивања пореза на регистровано оружје и да оствари сврсисходнију сарадњу са Министарством унутрашњих послова, како не би долазило до неоснованог задуживања грађана.
5. **Министарство финансија** и органи управе у његовом саставу треба да унапреде остваривање писане комуникације са грађанима што, између осталог, подразумева доследну примену прописа о државној управи, канцеларијском пословању, сукобу надлежности, правилну квалификацију примљених поднесака и благовремено достављање писаних одговора подносиоцима.
6. **Пореска управа** треба, приликом опредељивања за начин достављања пореских аката, да поступа са нарочитом пажњом, уз свест о оправданим интересима грађана да буду упознати са садржином упућених аката и ослањање на примену савремених технологија, увек када су за то испуњени законски и технички услови.
7. **Јединице локалне самоуправе** треба, приликом планирања изворних прихода, да воде рачуна о економском стању и материјалним приликама пореских обвезника, а **локалне пореске администрације** треба да посвете више пажње остваривању писане комуникације са грађанима и правилном одлучивању о њиховим захтевима.

ПРИВРЕДА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о јавним предузећима.⁵⁵⁵
2. Донет је Закон о метрологији.⁵⁵⁶
3. Донете су Уредба о поступању лица која обављају послове привременог заступника капитала у субјектима приватизације⁵⁵⁷, Уредба о мерилима за именовање директора јавних предузећа⁵⁵⁸ и Уредба о условима и начину привлачења директних инвестиција⁵⁵⁹.
4. Влада је донела Закључак о повезивању радног стажа за 2016. годину.⁵⁶⁰
5. Влада предузела активности на успостављању апликације за праћење финансијских трансакција између органа управе и привредних субјеката.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Агенција за лицензирање стечајних управника исправила је уочене пропусте у поступку преузимања запослених из Центра за стечај Агенције за приватизацију и омогућила свим запосленим у Центру за стечај да равноправно конкуришу за посао у Агенцији тако што је обавила накнадне разговоре за посао са бившим запосленима.
2. Заштитник грађана упутио је препоруку Министарству привреде и Развојној агенцији Србије да исправе неправилности до којих је дошло приликом заснивања радног односа са новим запосленима у Развојној агенцији Србије и омогући свим бившим запосленима у Националној агенцији за регионални развој да равноправно конкуришу за запослење у Развојној агенцији Србије.
3. Отклањањем пропуста у раду Министарства привреде, одмах након сазнања да је Заштитник грађана покренуо поступак његовог рада, Министарство је разрешило дужности вршиоца дужности директора Акредитационог тела Србије, именовало новог вршиоца дужности и предузело потребне мере у циљу нормализације међуљудских односа међу запосленима у Акредитационом телу.
4. Отклањањем пропуста у раду Министарства привреде, одмах након што је на њих Министарству указао Заштитник грађана у поступку контроле његовог рада, након више година су формиран органи управљања у Предузећу за оспособљавање и запошљавање инвалида „Фиаз Заштита“ ДОО Прокупље, чиме су створени неопходни услови за остваривање права запослених по основу рада.
5. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство финансија – Управа за трезор почело је да доследно примењује правила о достављању писмена у управном поступку и исправило је пропусте у раду због којих у појединим

⁵⁵⁵ „Службени гласник РС“, број 15/16.

⁵⁵⁶ „Службени гласник РС“, број 15/16.

⁵⁵⁷ „Службени гласник РС“, број 90/16.

⁵⁵⁸ „Службени гласник РС“, број 65/16.

⁵⁵⁹ „Службени гласник РС“, број 110/16.

⁵⁶⁰ Закључак је доступан на: <http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2015/06/Zakljucak.pdf>.

случајевима није било могуће утврдити да ли су упућени поднесци достављени странкама са пребивалиштем на територији Косова и Метохије.

6. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство привреде је након дужег периода у коме се није изјашњавало заузело став о захтеву малих акционара ЈАТ-а, ЈАТ AIRWAYS-а и AIR SERBIA да се изврши пренос акција без накнаде запосленим и бившим запосленим радницима ЈАТ AIRWAYS-а и доставило тражено изјашњење њиховом удружењу.
7. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 166 предмета у којима су подносиоци указивали на 187 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 215 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 20 поступака који су вођени, 3 (15%) поступка је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 19 препорука, од којих је поступљено по 4 (21,05%), није поступљено по 5 (26,32%), а у року за поступање је 10. На основу броја утврђених (12) и отклоњених (7) пропуста, ефикасност у овој области је 58,33%. У току 2016. године, доспело је на поступање и 3 препоруке из 2015. године, и по све три је поступљено.

Мањкавости на државном нивоу

1. Поступци стечаја над привредним друштвима који се воде пред Привредним судовима, упркос изменама Закону о стечају, и даље трају предуго, са ниским процентом успешног уновчења имовинске масе стечајног дужника и честом немогућношћу да се исплате повериоци већ у другом исплатном реду.⁵⁶¹
2. Још увек није довршена реформа стечајног законодавства.
3. Још увек није пронађено решење за финансијске проблеме већине привредних друштава које је Влада прогласила субјектима приватизације од стратешког значаја.
4. Закључком Владе о повезивању радног стажа предвиђено је уплаћивање доприноса за пензијско и инвалидско осигурање из буџета Републике Србије само одређеним категоријама грађана.
5. Уочен је велики број неправилности у поступању органа управе и носилаца јавних овлашћења у привреди приликом отпуштања запослених који су утврђени као вишак, преузимања запослених из једног органа управе у други и заснивања радног односа са новим запосленима.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Влада** настави са радом на реформисању стечајног законодавства, како би пронашла модел којим би била обезбеђена најпотпунија и најефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка.
 - да **Влада** и **Министарство привреде** што хитније пронађу и почну да примењују најбољи модел за исплату потраживања евидентираних у складу са

⁵⁶¹ „Службени гласник РС“, бр. 104/09, 99/11 - др. закон, 71/12 - одлука УС и 83/14.

Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.⁵⁶²

- да **Агенција за привредне регистре** у свом раду почне да примењује одредбе Закона о привредним друштвима које се односе на покретање и вођење поступка принудне ликвидације.⁵⁶³
2. Министарство привреде није поступило по препоруци Заштитника грађана да, у сарадњи са ЈП „Електропривреда Србије“, предузме све неопходне мере како би сва лица која су имала право да конкуришу за стицање акција ЈП „Електропривреда Србије“ у својству запослених и бивших запослених Заједнице југословенске електропривреде била стављена у исти правни положај у погледу могућности за остваривање права на поменуте акције.
 3. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања није поступило по препоруци Заштитника грађана да предузме све неопходне мере како би запослени или бивши запослени у субјектима приватизације, који током спровођења Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. и 2016. годину нису остварили право на отпремнину због тога што испуњавају један од услова за одлазак у пензију, остварили сва права која би им припала да им је омогућено да учествују у поступку спровођења Програма за решавање вишка запослених код свог послодавца.
 4. Агенција за привредне регистре није поступила по препоруци Заштитника грађана да примењује норме којима је предвиђена могућност да се поступак одлучивања по поднетој регистрационој пријави прекине или одложи онда када спроводи поступак доношења одлука о поднетим пријавама током ког јој Пореска управа достави обавештење о вршењу пореске контроле над субјектом на кога се односи регистрациона пријава.
 5. Агенција за привредне регистре није поступила по више препорука Заштитника грађана да у свом будућем раду поступа у складу са одредбама Закона о привредним друштвима које таксативно прописују у којим случајевима се мора покренути и спровести поступак принудне ликвидације по службеној дужности.

Образложење

У 2016. години, најзначајнија достигнућа на законодавном плану су доношење Закона о јавним предузећима и Закона о метрологији. Закон о јавним предузећима потпуније је уредио правни положај организација које обављају делатност од општег интереса, њихово оснивање, пословање, управљање, имовину и друга питања од значаја за њихов положај. Закон о метрологији, требало би да обезбеди употребу мерних јединица усклађених са Међународним системом јединица, следивост еталона Републике Србије до међународних еталона или националних еталона других држава, спречи непотребне препреке у трговини и обезбеди јединствено мерење у Републици Србији и поверење у резултате мерења спроведених ради заштите потрошача, живота и здравља људи и животиња, заштите животне средине, опште безбедности и заштите природних ресурса.

Уредбама Владе о о поступању лица која обављају послове привременог заступника капитала у субјектима приватизације и о мерилима за именовање директора јавних предузећа детаљније је уређено руковођење у наведеним врстама правних лица. Уредбом о условима и начину привлачења директних инвестиција уређени су

⁵⁶² „Службени гласник РС“, бр. 23/12 и 87/12.

⁵⁶³ „Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закон и 5/15.

критеријуми, услови и начин привлачења директних инвестиција и улагања од посебног значаја за Републику Србију.

Влада и Министарство привреде наставили су са праксом успостављеном 2015. године, да закључцима Владе обезбеђују повезивање радног стажа за запослене који су остварили услов за пензију и по том основу раскинули радни однос у субјектима приватизације и предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. Исто се односи и на запослене који ће до краја 2016. године исупнити један од услова за пензију, а којима послодавац није уплатио доприносе, под условом да нису тужили предузеће и да нису донете пресуде. Закључком је предвиђено повезивање радног стажа и свим бившим запосленима у стечајним дужницима над којима је стечај отворен у 2015. и 2016. години и у којима је Агенција за лиценцирање стечајних управника именована за стечајног управника од стране суда. И поред несумњиво великих позитивних ефеката који су постигнути овом одлуком Владе, и даље је проблем што је њоме омогућено повезивање радног стажа само одређеним категоријама грађана, исто као у 2015. години.⁵⁶⁴

Значајне су и активности које се спроводе у оквиру Пројекта развојне сарадње Републике Словеније са Републиком Србијом, на изради апликације за праћење финансијских токова јавне управе Републике Србије. У питању је програм који ће, служити као база података која прати све новчане трансакције између органа јавне управе и привредних субјеката (осим оних које су заштићене прописима о тајности података), по било ком основу. Податке ће бити могуће укрштати и обрађивати на више начина, како би корисницима било лакше да уоче сумњиве трансакције помоћу којих би се могле установити неправилности у вођењу јавних финансија.

Када су у питању стечајни поступак и притужбе на рад органа надлежних за спровођење стечајног поступка, стање у 2016. години није битно другачије у односу на претходне године. Поступак установљен важећим Законом о стечају у примени се показао недовољно ефикасним, а постојеће мањкавости нису отклоњене претходним изменама и допунама, због чега се као неопходност намеће доношење новог закона у овој области. Ипак, према последњим информацијама, уместо новог закона, Влада ће почетком 2017. године предложити Народној скупштини измене и допуне већ постојећег Закона о стечају.

Када се ради о приватизацији, овај поступак није окончан за већину од 17 привредних субјеката који су Одлуком Владе од 29. 5. 2015. године проглашени за субјекте приватизације од стратешког значаја и за које је процењено да постоје шансе да се ревитализују, због чега је за њих одложена примена одредаба Закона о приватизацији. Над појединим привредним друштвима са ове листе у међувремену је покренут поступак стечаја банкротством (попут „Прва искра“ АД Барич и „ППТ-Заптивке“ АД Трстеник), нека покушавају да пронађу решење за свој статус кроз реорганизацију у стечају („Фабрика аутомобила Прибој“ АД Прибој и „TRAYAL Корпорација“ АД Крушевац), док се за остала и даље тражи купац. Такође, остало је нерешено питање статуса предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, која су Законом о приватизацији изузета из поступка приватизације, а која већ дуже време нису у стању да без помоћи државе опстану на тржишту.⁵⁶⁵ Држава је чак у дужем временском периоду престала да врши своја овлашћења према појединим предузећима овог типа, због чега је Заштитник грађана упутио препоруку Министарству привреде по притужби запослених у „Фиаз Заштита“ Прокупље. Судећи

⁵⁶⁴ Закључак је доступан на: <http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2015/06/Zakljucak.pdf>.

⁵⁶⁵ „Службени гласник РС“, бр. 83/14, 46/15, 112/15 и 20/16 - аутентично тумачење.

према последњим изменама Одлуке о утврђивању програма за решавање вишка запослених за 2015. и 2016. годину, којим је предвиђена могућност исплате отпремнина и запосленима у овим привредним друштвима, и њихов статус ће бити решаван одласком у стечај.⁵⁶⁶

Посебан проблем појавио се у поступку спровођења Програма за решавање вишка запослених код субјеката приватизације. Наиме, поступајући по притужбама грађана, Заштитник грађана је утврдио да Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања захтева од субјеката приватизације да изоставе са својих спискова запослених који су се пријавили за добијање отпремнине оне који су испунили један од услова за одлазак у старосну пензију, упркос томе што за такво поступање немају основа у позитивним прописима. Док се такво поступање донекле могло сматрати оправданим када су у питању лица која испуњавају услове за одлазак у редовну старосну пензију, њиме су највише били погођени запослени у субјектима приватизације који су само испуњавали неки од услова за одлазак у превремену старосну пензију. Ова лица су на тај начин била двоструко кажњена, јер су због овакве праксе надлежног министарства остајала и без запослења и без отпремнине која је исплаћивана њиховим колегама. Заштитник грађана је упутио Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања препоруке да исправи пропусте проузроковане оваквим поступањем, али по њима није поступљено.

Крајем 2015. године и почетком 2016. године дошло је до отпуштања вишка запослених у органима управе и носилаца јавних овлашћења у привреди, док су поједине јавне агенције (као што је Агенција за приватизацију) престале са радом, због чега је постављено питање статуса њихових бивших запослених. Нека од ових лица пронашла су запослење путем заснивања радног односа у новоформираним агенцијама (попут Развојне агенције Србије) или преузимањем у други државни орган, али многа су на крају остала без посла. Поступајући по притужбама грађана које су се односиле на овај проблем, Заштитник грађана је уочио више пропуста у поступку заснивања радног односа или преузимања запослених код органа управе у виду недостатка унапред дефинисаних критеријума за избор запослених и неравноправног третмана потенцијалних кандидата за запослење и упутила препоруке Министарству привреде, Развојној агенцији Србије и Агенцији за лиценцирање стечајних управника у циљу исправљања уочених пропуста. Извршавајући препоруку Заштитника грађана, Агенција за лиценцирање стечајних управника је омогућила свим запосленим у Центру за стечај да равноправно конкуришу за посао у Агенцији за лиценцирање стечајних управника тако што је обавила накнадне разговоре за посао са бившим запосленима.

И поред више препорука које јој је Заштитник грађана упутио у 2016. години, Агенција за привредне регистре и даље одбија да у пракси спроводи одредбе Закона о привредним друштвима којима је регулисано покретање и спровођење поступка принудне ликвидације по службеној дужности. Такође, Агенција доноси решења о одбацивању поднетих пријава за регистрацију када јој Пореска управа Министарства финансија достави обавештење о вршењу пореске контроле над субјектом на кога се односи регистрациона пријава, упркос томе што не постоји такав основ за доношење решења о одбацивању пријаве у Закону о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре.⁵⁶⁷

⁵⁶⁶ „Службени гласник РС“, бр. 9/15, 84/15, 109/15, 16/16 и 82/16.

⁵⁶⁷ „Службени гласник РС“, бр. 9/11 и 83/14.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Обука запослених у Привредној комори Србије

Генерална секретарка Заштитника грађана Оља Јовичић са сарадницима одржала је обуку запосленима у Привредној комори Србије о могућностима остваривања и заштите права привредних субјеката у случају незаконитог и неправилног рада органа управе. Обуци је присуствовало 27 представника регионалних привредних комора са територије целе Србије: Кикинде, Новог Сада, Краљева, Суботице, Сомбора, Пожаревца и Косовске Митровице. Слушаоци су упознати са надлежностима, начином рада и резултатима рада Заштитника грађана. Током размене искустава представника Заштитника грађана и Привредне коморе представљени су кључни проблеми у пословању привредних субјеката, као и могућности поступања Заштитника грађана у случају незаконитог и неправилног рада органа управе.

Обука запослених у Привредној комору Србије организована је у склопу активности за успостављање службе за заштиту привредника и предузетника, а у циљу ефикаснијег остваривања права привредних субјеката.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Фонд за развој пет година није одговорио притужиљи

Притужиља се обратила Заштитнику грађана наводећи да је Фонд за развој Републике Србије пропустио да јој достави било какав одговор на њене дописе упућене Фонду којима је тражила помоћ, јер се нашла у тешкој ситуацији због које није могла да испуњава обавезе из закљученог Уговора о дугорочном кредиту.

Након спроведеног поступка контроле утврђено је да Фонд за развој у периоду од преко пет година није одговарао на притужиљине захтеве да се изврши отпис или споразумно регулисање доспелих обавеза из Уговора о дугорочном кредиту који је Фонд закључио са притужиљиним покојним сином. Фонду су упућене препоруке за отклањање уочених пропуста по којима је овај орган поступио, тако што је обавестио притужиљу да може поднети захтев за споразумно регулисање обавеза.

Министарство привреде није покренуло поступак за решавање сукоба надлежности

Притужилац се обратио Заштитнику грађана наводећи да је, позивајући се на чл. 19. Законика о кривичном поступку⁵⁶⁸, затражио од Министарства привреде тумачење одредби Закона о промету непокретности⁵⁶⁹, али га није добио.

Након спроведеног поступка контроле утврђено је да Министарство привреде није предузело потребне мере како би био решен сукоб надлежности са Министарством правде, с обзиром на то да су оба органа управе одбијала заснивање надлежности за поступање по притужиоачевом захтеву за тумачење одредби Закона о промету непокретности. Министарству привреде су упућене препоруке за отклањање уоченог пропуста, по којима је министарство поступио и упутило Влади предлог за решавање сукоба надлежности.

⁵⁶⁸ „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

⁵⁶⁹ „Службени гласник РС“, бр. 93/14, 121/14 и 6/15.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да настави са радом на реформисању стечајног законодавства, како би пронашла модел којим ће бити обезбеђена најпотпунија и најефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка.
2. **Влада и Министарство привреде** треба да што хитније пронађу и почну да примењују најбољи модел за исплату потраживања евидентираних у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.
3. **Влада и Министарство привреде** треба да заврше поступак приватизације привредних друштава који су проглашени за субјекте приватизације од стратешког значаја.
4. **Агенција за привредне регистре** треба да у свом раду почне да примењује одредбе Закона о привредним друштвима које се односе на покретање и вођење поступка принудне ликвидације.
5. **Министарство привреде** треба да, у сарадњи са ЈП „Електропривреда Србије“, предузме све неопходне мере како би сва лица која су имала право да конкуришу за стицање акција ЈП „Електропривреда Србије“ у својству запослених и бивших запослених Заједнице југословенске електропривреде била стављена у исти правни положај у погледу могућности за остваривање права на поменуте акције.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме све неопходне мере како би запослени или бивши запослени у субјектима приватизације, који током спровођења Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. и 2016. годину нису остварили право на отпремнину због тога што испуњавају један од услова за одлазак у пензију, остварили сва права која би им припала да им је омогућено да учествују у поступку спровођења Програма за решавање вишка запослених код свог послодавца.
7. **Агенција за привредне регистре** треба да примењује норме којима је предвиђена могућност да се поступак одлучивања по поднетој регистрационој пријави прекине или одложи онда када спроводи поступак доношења одлука о поднетим пријавама током ког јој Пореска управа Министарства финансија достави обавештење о вршењу пореске контроле над субјектом на кога се односи регистрациона пријава.

3.13.РЕСОР ПРАВДЕ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. У преговорима о приступању Републике Србије Европској унији, отворено је Поглавље 23, које се односи на правосуђе и основна права.
2. Донет је Правилник о управи у Државном правобранилаштву.⁵⁷⁰

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, државни правобранилац је уз сагласност министра правде донео Правилник о управи у Државном правобранилаштву.
2. Након што је Заштитник грађана Уставном суду поднео предлог за оцену уставности члана 336. Закона о прекршајима⁵⁷¹, одредбе тог члана измењене су Законом о изменама и допунама Закона о прекршајима⁵⁷².
3. У циљу доследног и непристрасног поступања у вези са извршењем одлука Европског суда за људска права, Заштитник грађана је Мишљењем указао Државном правобранилаштву на потребу успостављања правног оквира за поступање Државног правобранилаштва у извршењу пресуда/одлука Европског суда за људска права и успостављања процедуре која ће бити примењивана у случајевима када је ради утврђивања какве чињенице неопходно стручно знање којим тај орган не располаже.⁵⁷³
4. Заштитник грађана је Мишљењем указао Министарству правде на неопходност доношења акта којим се одређује састав Комисије за рехабилитациона обештећења и ближе уређује њен рад, као и на потребу благовременог и доследног поступања по захтевима за рехабилитационо обештећење, а у складу са важећим прописима и принципима добре управе.⁵⁷⁴
5. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство правде одлучило је о захтеву за накнаду штете лица неосновано лишеног слободe и обавестило Заштитника грађана да ће у наредном периоду предузети потребне мере ради обезбеђивања благовременог и ефикаснијег разматрања и одлучивања о захтевима за накнаду штете због неосноване осуде и неоснованог лишења слободe.⁵⁷⁵
6. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 528 предмета у којима су подносиоци указивали на 205 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 597 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 21 вођеног поступка, 5 (23,81%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном

⁵⁷⁰ „Службени гласник РС“, број 71/16.

⁵⁷¹ „Службени гласник РС“, број 65/16.

⁵⁷² „Службени гласник РС“, број 13/16.

⁵⁷³ Мишљење доступно на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4620-2016-03-01-15-30-28>.

⁵⁷⁴ Мишљење доступно на:

<http://www.zastitnik.rs/attachments/article/4950/Misljenje%20Ministarstvo%20pravde%20rehabilitaciono%20obestecenje.doc>.

⁵⁷⁵ Препорука доступна на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4644-2016-03-11-15-21-30>

контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 2 препоруке, од којих је поступљено по једној (50%), док је друга у року за поступање. На основу броја утврђених (6) и отклоњених (6) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Ни након низа покушаја да се уреди област бесплатне правне помоћи, Закон о бесплатној правној помоћи још увек није донет, што и даље представља баријеру у приступу правди, посебно материјално угроженом становништву и рањивим групама.
2. Остваривање и заштита права грађана на рехабилитационо обештећење и даље су отежани због непостојања акта којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад, као и услед неажурног и неефикасног поступања по захтевима за рехабилитационо обештећење.
3. Високи савет судства је након почетка примене Закона о допунама Закона о судијама, огласио избор за већи број судија, упркос чињеници да није донео законом прописани подзаконски акт као предуслов за законито и правилно спровођење тих избора. Објављивање огласа за избор судија у тренутку када подзаконски акт још увек није био донет могло је да има далекосежне последице и додатно наруши поверење грађана у рад судова, али су након реаговања стручне јавности огласи поништени.
4. Није обезбеђена функционалност вршења надзора Министарства правде над радом судске управе, поступањем судова у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама грађана.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Министарство правде** убрза рад на припреми Закона о бесплатној правној помоћи;
 - да **Министарство правде** донесе акт којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад.
 - да **Министарство правде** обезбеди функционалност вршења надзора над поступањем судова по притужбама грађана, између осталог, и кроз унапређење правног оквира којим је регулисано вршење надзора.

Образложење

Заштитник грађана је у претходном извештајном периоду државном правобраниоцу упутио препоруку због неиспуњавања законом прописане обавезе доношења Правилника о управи у Државном правобранилаштву. Поступајући по препоруци, Државно правобранилаштво је обавестило Заштитника грађана да је сачињен Предлог правилника, који је у складу са законом достављен министру правде ради давања сагласности.⁵⁷⁶ Како до краја 2015. године сагласност није дата, односно Правилник није

⁵⁷⁶ Члан 32. став 2. Закона о правобранилаштву, „Службени гласник РС“, број 55/14.

донет, у предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину, сугерисано је да Министарство правде треба да предузме активности из своје надлежности поводом доношења поменутог Правилника. Након што је министар дао сагласност, Правилник је ступио на снагу у августу 2016. године, а поједине његове одредбе примењују се од јануара 2017. године. Доношењем Правилника испуњена је законом предвиђена обавеза и уређен однос Државног правобранилаштва према грађанима и јавности, као и начин вођења евиденција, начин расподеле предмета, руковођење предметима, поступање са архивским материјалом и друга питања од значаја за рад Државног правобранилаштва и тиме је транспарентност рада овог органа подигнута на виши ниво.

Поводом Предлога Заштитника грађана, за оцену уставности одредаба члана 336. Закона о прекршајима⁵⁷⁷, Уставни суд је обуставио поступак, имајући у виду да су у току поступка, ступањем на снагу Закона о изменама и допунама Закона о прекршајима⁵⁷⁸, оспорене одредбе престале да важе. Истовремено, Уставни суд је, поступајући по сопственој иницијативи, покренуо поступак за оцену уставности новодонетих одредаба члана 336. Закона о прекршајима.⁵⁷⁹ Одлуком Уставног суда⁵⁸⁰ утврђено је да одредбе члана 336. Закона о прекршајима нису у сагласности са Уставом. Значајно је напоменути да је Заштитник грађана, након доношења Закона о изменама и допунама Закона о прекршајима, у саопштењу⁵⁸¹, изнео став да и измењена одредба члана 336. Закона остаје спорна са становишта сврхе и обима ограничења права грађана, те је потребно унапредити постојећи систем принудне наплате казни без стављања власника возила у неравноправани положај у односу на друге грађане.

У нашем правном систему не постоји нормативни оквир којим би било детаљније регулисано извршење пресуда и одлука Европског суда за људска права у Стразбуру. Заштитник грађана је кроз поступке контроле рада Државног правобранилаштва, а у вези са извршењем одлука Европског суда за људска права које се односе на исплату износа досуђених домаћим пресудама на име потраживања из радних односа подносилаца представки против предузећа са већинским друштвеним капиталом, утврдио да се исплата врши из средстава Државног правобранилаштва која су обезбеђена на посебној буџетској апропријацији. Такође, утврђено је да не постоје јасни критеријуми о начину ангажовања стручних лица у ситуацијама када је неопходно утврдити тачне новчане износе за исплату, као и да не постоји доследно и уједињено поступање по примедбама поверилаца на дате налазе и мишљења вештака, што може довести до правне несигурности и стављања грађана у неједнак правни положај.

⁵⁷⁷ „Службени гласник РС“, број 65/13.

⁵⁷⁸ „Службени гласник РС“, број 13/16.

⁵⁷⁹ Чланом 336. Закона о прекршајима, „Службени гласник РС“, бр. 65/13 и 13/16, било је прописано:

„У сврху наплате изречене новчане казне, трошкова поступка и других досуђених новчаних износа који су евидентирани у регистру новчаних казни, кажњеном лицу док у потпуности не измири дуговани износ неће се дозволити:

- 1) издавање возачке дозволе и пробне возачке дозволе;
- 2) издавање потврде о регистрацији, саобраћајне дозволе, регистарских таблица и регистрационе налепнице, потврде о привременој регистрацији возила и привремених регистрацијских таблица;
- 3) одјава возила.

Посебним законом може се предвидети и привремено ускраћивање издавања или продужења важности других дозвола и докумената. Не може се ускратити издавање или продужење важности дозвола и докумената којим би се угрозило остваривање Уставом гарантованих људских и мањинских права, здравље и безбедност људи, животна средина или имовина већег обима.“

⁵⁸⁰ IУз број 367/13 од 03. 11. 2016. године.

⁵⁸¹ Саопштење од 04. 03. 2016. године доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4632-2016-03-04-15-49-31>.

Заштитник грађана је ради потпуније заштите права грађана и доследног поступања, упутио Мишљење Државном правобранилаштву којим је указао на потребу успостављања правног оквира за поступање тог органа у извршењу пресуда/одлука Европског суда за људска права и процедуре који ће Државно правобранилаштво примењивати у случајевима када је ради утврђивања какве чињенице неопходно стручно знање којим тај орган не располаже.⁵⁸²

Проблеми на које је Заштитник грађана и раније указивао у вези са остваривањем права на рехабилитационо обештећење пред Министарством правде, односно Комисијом за рехабилитационо обештећење и даље су актуелни. Заштитник грађана је кроз притужбе грађана и поступке контроле поново утврдио недостатке у раду Комисије за рехабилитационо обештећење. Утврђено је да је, у великом броју случајева, поступање Комисије неблаговремено, да обавештења о одлукама донетим по захтеву не садрже све релевантне податке, као и да ни обавештења нити одлуке о захтеву не садрже поуку о правном средству. Уочено је да постоји недоследно и неуједначено поступање у истим/битно сличним чињеничним и правним ситуацијама, као и да постоји одступање од законских одредби приликом сачињавања предлога споразума о рехабилитационом обештећењу. Посебно забрињава и додатно доприноси продубљивању проблема чињеница да Министарство правде, и поред законске обавезе као и раније упућене препоруке Заштитника грађана, још увек није донело акт којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад. Наиме, поменути акт требало је донети у року од 60 дана од дана ступања на снагу Закона о рехабилитацији, односно почетком 2012. године. Заштитник грађана је, имајући у виду значај и системски карактер овог проблема, Министарству правде упутио Мишљење којим је указао на неопходност доношења поменутог подзаконског акта, на потребу благовременог одлучивања о захтевима за рехабилитационо обештећење, као и на императив благовременог обавештавања грађана о својој одлуци на начин и у форми прописаној законом.

У овом извештајном периоду поново је актуелизован проблем (не)поступања Министарства правде по захтевима за накнаду штете лица неосновано осуђених и неосновано лишених слободe, на који је Заштитник грађана скренуо пажњу у Редовном годишњем извештају за 2014. годину. Поступајући по препоруци⁵⁸³ Заштитника грађана, Министарство правде одлучило је о захтеву за накнаду штете притужиоца неосновано лишеног слободe и обавестило Заштитника грађана да ће у предстојећем периоду предузети потребне мере ради обезбеђивања благовременог и ефикаснијег разматрања и одлучивања о захтевима за накнаду штете због неосноване осуде и неоснованог лишења слободe. Значајно је напоменути да је, Заштитник грађана и 2014. године упутио препоруку Министарству правде због непоступања по захтевима за накнаду штете поменуте категорије лица, којом је, између осталог, указао и на потребу испуњавања обавеза у вези са доношењем подзаконског акта којим би био уређен састав и начин рада Комисије за накнаду штете. Међутим, Министарство правде није обавестило Заштитника грађана о доношењу поменутог акта, а информације којима овај орган располаже указују на то да тај акт још увек није донет, иако је протекло више година од када је прописану обавезу требало испунити.

И у овом извештајном периоду најбројније су притужбе грађана на рад правосудних органа. Како је Уставом и законом из надлежности Заштитника грађана изричито изузета контрола рада судова и јавних тужилаштва, улога Заштитника грађана у поступању по таквим притужбама претежно је едукативна и огледа се у пружању

⁵⁸² Мишљење доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/4620-2016-03-01-15-30-28>

⁵⁸³ Препорука доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4644-2016-03-11-15-21-30>

општих информација о поступцима, правним средствима и надлежним органима путем којих се обезбеђује контрола законитости рада судова и јавних тужилаштва.

Значајан је и број притужби на рад јавних извршитеља чији рад Заштитник грађана, такође, није овлашћен да контролише. Грађане који се обраћају, изражавајући сумњу у правилност и законитост поступања јавних извршитеља, Заштитник грађана упућује да се обрате Министарству правде и Комори јавних извршитеља, који надзиру њихов рад.

Забрињавајуће је да након низа покушаја да се уреди област бесплатне правне помоћи, Закон о бесплатној правној помоћи није донет ни до краја овог извештајног периода. Бројна су обраћања грађана који од Заштитника грађана траже пружање правне помоћи, у вези са поступцима које воде или намеравају да покрену пред судовима и другим надлежним органима ради остваривања и заштите својих права. Како Заштитник грађана нема овлашћења да грађанима пружа правну помоћ, упућује их на адвокатуру и службе правне помоћи при јединицама локалне самоуправе. Проблем остваривања права на правну помоћ посебно добија на значају када је траже припадници рањивих група и материјално угрожени грађани, који нису у могућности да ангажују адвоката, односно када службе правне помоћи нису успостављене у појединим јединицама локалне самоуправе или грађани немају поверења у њихов рад.

Овај извештајни период обележиле су неправилности у раду Високог савета судства, које су, како код опште тако и код стручне јавности, изазвале основано неповерење у рад тог органа. Наиме, Високи савет судства је почетком септембра 2016. године, тј. након почетка примене Закона о допунама Закона о судијама⁵⁸⁴, огласио избор за већи број судија у појединим судовима, иако у том тренутку још увек није испунио законску обавезу доношења подзаконског акта којим би био прописан програм и начин полагања испита којим се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију, што је предуслов за законито и правилно спровођење оглашеног избора. У поступку контроле, Високи савет судства обавестио је Заштитника грађана да су одлуком од 15. 11. 2016. године⁵⁸⁵ поништени огласи за избор судија те да је истог дана донет Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира⁵⁸⁶, као и Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судије на сталној судијској функцији у други или виши суд и критеријумима за предлагање кандидата за председника суда⁵⁸⁷. Објављивање огласа за избор судија у ситуацији када још увек нису били донети одговарајући правилници, оправдано доводи у сумњу мотиве којима се Високи савет судства руководио приликом објављивања огласа, као и успешно спровођење конкурсне процедуре. Заштитник грађана је имајући у виду улогу и значај судијске функције, али и улогу и значај Високог савета судства, као органа који обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија, дописом указао Високом савету судства на неопходност ажурног поступања и поштовања прописане процедуре у поступку за избор судија, уз напомену да арбитрарност и произвољност не смеју наћи место ни у једној фази изборног поступка. Уколико сам поступак избора судија прати сумња у незаконитост, неправилност, или руковођење критеријумима и мерилима која не налазе утемељење у важећим прописима, последице могу бити далекосежне и довести у питање поверење грађана у рад судова.

⁵⁸⁴ „Службени гласник РС“, број 106/15.

⁵⁸⁵ Одлука доступна на:

http://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Odluka%20VSS%20o%20ponistenju%20oglasa_0.pdf.

⁵⁸⁶ „Службени гласник РС“, број 94/16.

⁵⁸⁷ „Службени гласник РС“, број 94/16.

И даље постоје проблеми на које је Заштитник грађана указивао и у ранијим извештајним периодима, а односе се на надзор који Министарство правде спроводи над радом судске управе, поступањем судова у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама грађана. Начин на који је спровођење надзора регулисано правним прописима, као и уочена пракса Министарства у поступању по притужбама, указују на то да функционалност тог надзора још увек није успостављена. Одређене надлежности Министарства правде, које се односе на вршење послова правосудне управе, а међу којима су и поменути послови и надзор над применом Судског пословника, од 01. 06. 2016. године требало је да преузме Високи савет судства. Преузимање тих надлежности најпре је одложено за 01. 01. 2017. године⁵⁸⁸, а потом Законом о измени Закона о уређењу судова⁵⁸⁹ за 01. 01. 2018. године.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Стављање у неједнак правни положај грађана који траже рехабилитационо обештећење

Заштитнику грађана се обратио притужилац незадовољан радом Министарства правде, јер о његовом захтеву за рехабилитационо обештећење није одлучено ни након подношења неколико ургенција. Уместо одлуке, притужилац је актом Министарства обавештен да његов захтев није разматран због великог броја предмета. Истовремено је информисан да о захтеву неће ни бити одлучено, због тога што му је протекао рок за подношење тужбе суду. Заштитник грађана је Министарству правде указао на то да се из притужби других грађана, као и на основу раније вођених поступака контроле, уочава да тај орган о појединим захтевима за рехабилитационо обештећење одлучује и након више месеци од протеча законом прописаног рока, па чак и након протеча рока за подношење тужбе суду. Од Министарства је затражено да се изјасни о разлозима различитог поступања у истим/битно сличним чињеничним и правним ситуацијама. Ни након поновљеног захтева Заштитника грађана Министарство правде није се изјаснило о разлозима који условљавају такву праксу већ је доставило обавештење о томе да ће одлучити о притужиоциевом захтеву. Притужилац и поред тога није успео да оствари своје право, јер је у току поступка преминуо.

Ни у другим поступцима контроле покренутим због неуједначеног поступања по захтевима за рехабилитационо обештећење у истим/битно сличним чињеничним и правним ситуацијама, Министарство правде није достављало Заштитнику грађана тражена изјашњења о разлозима неуједначеног поступања, већ је по правилу отклањало недостатак у раду тако што је одлучивало о захтевима и о томе обавештавало подносиоце притужби. И поред спремности Министарства да отклони недостатке у појединачним случајевима, проблем неуједначеног поступања по захтевима за рехабилитационо обештећење још увек није решен на системски и доследан начин.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство правде** треба да убрза рад на припреми Закона о бесплатној правној помоћи.

⁵⁸⁸ Закон о изменама Закона о уређењу судова, „Службени гласник РС“, број 13/16.

⁵⁸⁹ „Службени гласник РС“, број 108/16.

2. **Министарство правде** треба да ажурно и ефикасно поступа по захтевима за рехабилитационо обештећење, као и да донесе акт којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад.
3. **Министарство правде** треба да предузме све мере ради доношења акта којим се одређује састав, и ближе уређује рад, Комисије за накнаду штете због неосноване осуде и неоснованог лишења слободе.
4. **Министарство правде** треба да обезбеди функционалност надзора над радом судске управе, односно надзора над поступањем судова у предметима у прописаним роковима и над поступањем по притужбама и представкама грађана.

3.14.РЕСОР ОДБРАНЕ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донето је Правило о војној дисциплини.⁵⁹⁰

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по Иницијативи Заштитника грађана⁵⁹¹, Министарство одбране донело је Правило о војној дисциплини, у којем је уклоњена правна могућност да у поступку по жалби другостепени орган одлучи неповољније по окривљеног у односу на одлуку првостепеног органа, уколико се само окривљени жалио, тиме је у потпуности омогућено поштовање института забране *reformatio in peius*.
2. Заштитник грађана упутио је Министарству одбране Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије, у којем је указао на потребу унапређења одредаба којима се уређује поступање Војне полиције према цивилима који су се затекли у извршењу кривичних дела или престапа у рејону војних објеката или распореда војних јединица, тако што ће се прецизирати службене мере, радње и овлашћења које се у тим ситуацијама могу предузети према цивилним лицима.
3. Заштитник грађана упутио је, у циљу несметаног функционисања прописаних механизма заштите права свих пацијената, независно од њиховог својства осигураника (војни осигураници или осигураници Републичког фонда за здравствено осигурање), Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани, којим је указао на потребу међусобног усаглашавања Закона о одбрани⁵⁹² са Законом о здравственој заштити⁵⁹³ и Законом о правима пацијената⁵⁹⁴, у погледу одредаба које се односе на вршење инспекцијског надзора над радом Војномедицинске академије.
4. По сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле његовог рада. Министарство одбране отклонило је пропусте у раду, који су се односили на неажурно поступање по захтевима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, чиме је запосленима омогућило ефикасније остваривање права.
5. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 69 предмета у којима су подносиоци указивали на 66 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 78 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 7 поступака који су вођени, 2 (28,57%) поступка је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. На основу броја утврђених (2) и отклоњених (2) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

⁵⁹⁰ „Службени војни лист РС“, број 9/16.

⁵⁹¹ Законска иницијатива, доступна на:

<http://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/4561-2016-01-29-08-57-21>.

⁵⁹² „Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09, 88/09 - др. закон, 104/09 - др. закон и 10/15.

⁵⁹³ „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 - др. закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12, 45/13 - др. закон, 93/14, 96/15 и 106/15.

⁵⁹⁴ „Службени гласник РС“, број 45/13.

Мањкавости на државном нивоу

1. Министарство одбране и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ни током 2016. године нису нашли начин да измене правну регулативу и утврде правни основ за обрачун висине пензија у ситуацијама када су подаци о висини личног дохотка уништени током НАТО бомбардовања, због чега професионални припадници Војске Србије и даље нису у могућности да остваре право на обрачун пензије према основици за стварно остврену зараду.
2. Сарадња Министарства одбране и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања још увек није делотворна и ефикасна у решавању проблема утврђивања висине пензије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка“ професионалних припадника Војске Србије.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана, по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у сарадњи са Министарством одбране припреми измене постојећег нормативног оквира, којим би се успоставио делотворни механизам за утврђивање висине пензије професионалних војних лица, када Министарство одбране и Војска Србије не располажу подацима о висини личног дохотка;
 - да Министарство одбране оствари бољу сарадњу са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у решавању проблема утврђивања висине пензије професионалних припадника Војске Србије, у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка“.

Образложење

Поступајући по Иницијативи Заштитника грађана, Министарство одбране изменило је Правило о војној дисциплини, тако да се у поступку по правном леку не може донети неповољнија одлука за окривљеног, уколико је правни лек уложен у његову корист. Тиме је овај подзаконски акт усаглашен са одредбама Законика о кривичном поступку и отклоњена је могућност да се по жалби лица коме је изречена дисциплинска мера првобитна одлука преиначи у тежу правну квалификацију, односно да му се изрекне тежа санкција.

Заштитник грађана упутио је Мишљење Министарству одбране на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије у коме је указао на потребу преиспитивања оправданости брисања одредбе о надлежностима полицијских службеника према цивилима који су затечени или задржани због извршења кривичног дела у рејону војних објеката. Заузимајући овакав став, Заштитник грађана имао је у виду законом одређен делокруг надлежности Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране према цивилним лицима. Такође, новим одредбама поменутог нацрта закона утврђена је и надлежност Војне полиције за поступање према цивилима који су се затекли у извршењу кажњивих дела у рејону војних објеката или распореда војних јединица, али нису јасно дефинисана службена овлашћења која се у тим ситуацијама могу примењивати. Стога је Заштитник грађана указао и на потребу унапређења поменутих одредби, у смислу да Војна полиција према цивилним лицима која нису у служби Војске Србије може примењивати службене мере, радње и

овлашћења под истим условима и на исти начин на који то могу чинити и полицијски службеници Министарства унутрашњих послова.

Заштитник грађана упутио је, у циљу несметаног функционисања прописаних механизма заштите права свих пацијената, независно од њиховог својства осигураника (војни осигураници или осигураници Републичког фонда за здравствено осигурање) Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани. У мишљењу је указао на потребу усаглашавања Закона о одбрани са Законом о здравственој заштити и Законом о правима пацијената, у погледу одредаба које се односе на вршење инспекцијског надзора над радом Војномедицинске академије. Постојеће решење прописано Законом о одбрани⁵⁹⁵, којим је инспекцијски надзор војноздравствених установа поверен Инспекторату одбране, доводи до спорних ситуација у вези са применом прописа, пре свега приликом одређивања надлежности органа за спровођење инспекцијског надзора над радом Војномедицинске академије.

Заштитник грађана је на основу навода из притужбе грађана дошао до сазнања да је здравственом инспектору онемогућено спровођење инспекцијског надзора у ВМА, јер је овлашћено лице ВМА консултовало директора Инспектората одбране, који га је обавестио да је, након измена Закона о одбрани, спровођење надзора прешло у надлежност Инспектората одбране, због чега је потребно да се Министарство здравља обрати Министарству одбране.

Заштитник грађана, сматрајући да се у конкретном случају ради о системском проблему у вези са остваривањем заштите одређених права пацијената, указао је на потребу одржавања састанка представника Министарства здравља са предствницима Министарства одбране, у циљу проналажења решења. Након одржавања састанка, Заштитник грађана обавештен је да је договорено да Инспекторат одбране у присуству здравственог инспектора Министарства здравља изврши инспекцијски надзор по пријави грађанина, као и да се на идентичан начин поступа и у другим случајевима када пријаве поднесу војни осигураници.

Сходно наведеном, Заштитник грађана је оценио да је потребно да се постојеће решење прописано Законом о одбрани унапреди тако да се омогући системско решавање свих проблема који настану у области спровођења инспекцијског надзора над радом војноздравствених установа.

Ни у овом, као ни у претходном извештајном периоду, није отклоњен проблем остваривања права из пензијског и инвалидског осигурања професионалних војних лица, на који је Заштитник грађана у више наврата указивао.

Заштитник грађана упутио је Иницијативу⁵⁹⁶ Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање како би се, у сарадњи са Министарством одбране, уз уважавање терминологије, нормативних решења и досадашњих искустава у примени Закона о пензијском и инвалидском осигурању, уредили начин утврђивања личног коефицијента за обрачун висине пензије на основу накнадно утврђених података о оствареној заради професионалним војним лицима и цивилним лицима, у случајевима када су ти подаци уништени током НАТО бомбардовања. Међутим, ни у овом

⁵⁹⁵ Члан 16. став 1. тачка 10. Закона о одбрани, „Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09, 88/09 - др. закон, 104/09 - др. закон и 10/15.

⁵⁹⁶ Законска иницијатива, доступна на:

<http://www.zastitnik.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/4216-2015-07-08-12-55-55>.

извештајном периоду поменути органи нису предузели сврсисходне активности за решавање овог проблема.

Током 2016. године ово министарство је предузело низ законодавних активности на доношењу прописа у области здравствене заштите и здравственог осигурања војних осигураника. Сходно томе Министарство одбране је на својој званичној интернет презентацији представило Нацрт закона о здравственој заштити и здравственом осигурању војних осигураника⁵⁹⁷, којим се, између осталог, уређује систем здравствене заштите у Министарству одбране и Војсци Србије, организација војне здравствене службе, права из обавезног здравственог осигурања корисника права, и начин остваривања здравствене заштите и здравственог осигурања. Како је Заштитник грађана, у ранијим извештајима, указивао на проблеме у остваривању права из здравствене заштите професионалних припадника Војске Србије услед недостатка релевантних прописа, ову законодавну активност оцењује као значајан корак у правцу уређења ове важне области.

И током последњег извештајног периода примљен је знатан број притужби које се односе на неблагоприятно поступања Министарства одбране по захтевима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за достављање података потребних за одлучивање о правима из пензијског и инвалидског осигурања запослених у Министарству одбране. У поступцима контроле које је покренуо Заштитник грађана, Министарство одбране је по правилу брзо отклањало пропусте.

Запослени у Министарству одбране и Војсци Србије су се и у овом извештајном периоду притуживали Заштитнику грађана на злостављање на раду. Посебно забрињава чињеница да се број таквих притужби повећава у односу на претходни извештајни период, као и да су примљене и анонимне притужбе, у којима се указује да је овај проблем у Министарству одбране и Војсци Србије присутан у ширим размерама. Такође, уочено је и да запослени углавном не користе постојеће законске могућности у заштити својих права, због чега их Заштитник грађана поучава о правним средствима која им стоје на располагању и упућује их на обраћање надлежним органима.

Заштитник грађана је током 2016. године примио и притужбе у вези са остваривањем других права из радног односа у Министарству одбране и Војсци Србије. Запослени су у притужбама указивали и на повреде правила службе, умањење примања, дискриминацију и злоупотребе овлашћења претпостављених, до којих најчешће долази у случајевима вршења притиска на потчињене да обављају послове за које нису обучени. Такво поступање, поред повреде права по основу рада, за последицу може имати и нарушавање њиховог здравља, уколико им нису обезбеђена адекватна средства за заштиту на пословима који су штетни по здравље. У овом извештајном периоду, за разлику од претходних, повод за обраћања Заштитнику грађана представљале су и тврдње о незаконитости и/или неправилности приликом запошљавања, односно спровођења јавних конкурса. Сагласно законским надлежностима, притужиоцима је указивано на неопходност коришћења расположивих правних средстава у прописаним поступцима (редовна правна средства, обраћање Инспекторату одбране, Поверенику за заштиту равноправности, надлежном суду и сл.) у циљу заштите својих права, а предочени су им и услови под којима Заштитник грађана може покренути поступак контроле.

Значајан је број притужби грађана у којима се указује на повреду права на квалитет пружених услуга и повреду права пацијента, као и на лекарске, стручне и дијагностичке

⁵⁹⁷ Нацрт закона, доступан на:
<http://www.mod.gov.rs/cir/5289/javna-rasprava-5289>.

грешке учињене у току лечења пацијента у војноздравственим установама. У највећем броју случајева притужиоци су упућивани на коришћење механизма за заштиту права пацијената.

Заштитник грађана је током извештајне године примио притужбе на рад Инспектората одбране, а у вези са поступањем по представкама војних службеника у области радних односа. Уочено је да Инспекторат одбране не предузима законска овлашћења благовремено и ефикасно, односно да по захтевима за инспекцијски надзор не поступа ажурно, а обавештења о спроведеном надзору које доставља подносиоцима не садрже информације о утврђеним неправилностима у раду контролисаног органа, нити о мерама које су наложене за отклањање неправилности. Након покретања поступка контроле, Инспекторат одбране је по правилу отклањао недостатке у раду, након чега су поступци контроле обустављани. Такође, на пропусте у раду Инспектората одбране указивали су и други грађани, који су наводили да Инспекторат не предузима законом прописане надлежности у споровођењу инспекцијског надзора над применом прописа о заштити животне средине, ради спречавања ширења буке у војном објекту. И у овом случају, након покретања поступка контроле, Инспекторат одбране предузео је законом предвиђене мере према унутрашњој организационој јединици Министарства одбране, након чега је проблем решен, а поступак пред Заштитником грађана обустављен.

Крај прошле године обележило је, по први пут, протесно окушање Војног синдиката Србије испред зграде Министарства одбране, организовано са намером да се скрене пажња на лош положај професионалих припадника Војске Србије и на неадекватно вредновање њиховог рада. У вези са организовањем тог скупа, Заштитник грађана примио је притужбу Војног синдиката Србије, у којој је указано на активности које је Генералштаб Војске Србије предузео у потчињеним јединицама, а које су, према наводима притужбе, биле усмерене на ометање и спречавање скупа. Војни синдикат упознао је Заштитника грађана и са Информацијом Управе за људске ресурсе (Ј-1), којом је указано на штетност организовања протеста и његов негативан ефекат и коју је требало саопштити свим саставима Војске Србије до нивоа батаљона. Сходно томе, Заштитник грађана покренуо је поступак контроле рада Министарства одбране, захтевајући изјашњење о томе да ли су предузете активности на дан одржавања протестног скупа заиста биле уобичајене и неопходне, односно да ли би биле предузете независно од одржавања протеста Војног синдиката Србије. Такође, затражено је и изјашњење о разлозима упућивања поменуте Информације свим саставима Војске Србије, с обзиром на то да је скуп Војног синдиката Србије био унапред најављен и пријављен у складу са законом, и није био забрањен од стране надлежног државног органа. Поступак контроле у овом предмету још увек је у току.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Министарство одбране после три године поступило у складу са решењем којим је забрањено ширење буке у градској средини

Притужилац се обратио Заштитнику грађана наводећи да, упркос његовим многобројним обраћањима, Министарство одбране није поступило у складу са решењем којим је забрањено коришћење уређаја и опреме која производи буку у војном објекту који се налази у непосредној близини његове стамбене зграде. Ни после три године од доношења решења инспектора за заштиту животне средине Секретаријата за заштиту животне средине Града Београда, притужилац није могао да реши свој проблем.

Након покретања поступка контроле, Министарство одбране обавестило је Заштитника грађана да је предузело потребне мере како би се отклонио проблем повећаног нивоа буке, што је потврђено и извештајем овлашћене стручне организације, која је утврдила да се ниво буке након предузетих активности креће у граничним вредностима. Притужилац је дописом изразио задовољство начином на који је Министарство одбране отклонило пропуст у раду, након чега је Заштитник грађана обуставио поступак.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство одбране** треба да у сарадњи са **Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, изменом постојећег нормативног оквира, успостави делотворни механизам за утврђивање висине пензије професионалних војних лица када Министарство одбране и Војска Србије не располажу подацима о висини личног дохотка.
2. **Министарство одбране** и **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба ефикасно да сарађују у решавању проблема утврђивања висине пензије професионалних припадника Војске Србије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка“.
3. **Министарство одбране** треба да изменама и допунама Закона о Војсци јасно и прецизно пропише надлежности Војне полиције у поступању према цивилима који нису у служби Војске Србије, а затечени су у вршењу кажњивог дела у Министарству одбране и Војсци Србије.
4. **Министарство одбране** треба да изменама и допунама Закона о одбрани усагласи одредбе Закона о одбрани са Законом о здравственој заштити и Законом о правима пацијената, у погледу вршења инспекцијског надзора над радом Војномедицинске академије.
5. **Министарство одбране** треба да ажурно поступа по захтевима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за достављање података значајних за одлучивање о правима из пензијског и инвалидског осигурања.
6. **Министарство одбране** треба да обезбеди благовремено и ефикасно поступање Инспектората одбране по поднетим представкама.
7. **Министарство одбране** и **Министарство здравља** треба ефикасно да сарађују у решавању проблема у вези са применом прописа који се односе на спровођење инспекцијског надзора над радом војноздравствених установа.

3.15.РЕСОРИ ГРАЂЕВИНАРСТВА И ИНФРАСТРУКТУРЕ, КАТАСТРА, ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА И РЕСТИТУЦИЈЕ

ГРАЂЕВИНАРСТВО И ИНФРАСТРУКТУРА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Правилник о садржају евиденције о издатим решењима о озакоњењу.⁵⁹⁸
2. Донет је Правилник о изменама и допунама Правилника о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем.⁵⁹⁹
3. Успостављена је функционална Централна евиденција обједињених процедура (ЦЕОП).

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Заштитник грађана је препоруком упућеном свим јединицама локалне самоуправе и Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре указао на озбиљне недостатке у поступању ових органа који су онемогућили и пролонгирали доследну примену Закона о озакоњењу објеката.
2. Поступци контроле које је овај орган покренуо допринели су унапређивању и заштити права грађана, с обзиром на то да је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре пропустило у свом раду који се односе надзорну функцију над применом Закона о озакоњењу објеката обављало ефикасније и инструкцијама усмеравало организацију послова и начин рада локалних самоуправа по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада.
3. Поступајући по предлозима Заштитника грађана за побољшање положаја садржаним у претходним годишњим извештајима, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре активније је поступало у вршењу унутрашњег надзора над обављањем поверених послова у области грађевинарства.
4. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 271 предмет у којима су подносиоци указивали на 307 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 277 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 87 поступака који су вођени, 17 (19,54%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 21 препоруку, од којих је поступљено по 4 (19,05%), а у року за поступање је 17. На основу броја утврђених (24) и отклоњених (24) пропусти, ефикасност у овој области је 100%.

⁵⁹⁸ „Службени гласник РС”, број 54/16.

⁵⁹⁹ „Службени гласник РС”, број 96/16.

Мањкавости на државном нивоу

1. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није обезбедило услове за доследну примену Закона о озакоњењу објеката у погледу кадровских, техничких, финансијских и других неопходних услова.
2. И даље је, нарочито на територији града Београда, актуелан проблем бесправне градње објеката који није решен у поступцима инспекцијског надзора. Уклањање бесправно изграђених објеката у којима не постоје правне и фактичке сметње за уклањање не врши се у законом прописаним роковима и обиму.
3. Извршна решења о уклањању бесправно изграђених објеката не спроводе се у складу са Законом о планирању и изградњи и Правилником о поступку доношења и садржини програма уклањања објеката.
4. Држава и даље није обезбедила довољан трансфер финансијских средстава јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, а нарочито за спровођење извршних решења о рушењу.
5. Недовољан трансфер финансијских средстава буџета Града Београда градским општинама за уклањање објеката.
6. Закон о планирању и изградњи⁶⁰⁰ није предвидео услове за превентиван рад грађевинске инспекције, њихову одговорност и последице неизвршавања дужности и овлашћења.
7. Држава и даље није предузела конкретне мере и активности на решавању проблема корупције и политизације органа локалне самоуправе који обављају послове поверене Законом о планирању и изградњи.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обезбеди** довољно финансијских средстава у буџетима на свим нивоима власти за административно извршење решења о рушењу бесправних објеката;
 - да **јединице локалне самоуправе** приликом усвајања буџета обезбеде довољан износ средстава за административно извршење решења предвиђених Планом и програмом рушења нелегално изграђених објеката.
 - да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обезбеди** услове да процес озакоњења објеката буде спроведен у законским оквирима и роковима.
 - да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** допринесе оштријој деполитизацији кадра и сузбијању корупције у области грађевинарства.

⁶⁰⁰ „Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - испр, 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14 и 145/14.

- да **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуру** предузме мере у циљу јачања превентивне функције грађевинске инспекције.
- да **јединице локалне самоуправе** обезбеде да поступци јавних набавки за извођење радова на рушењу објеката буду спроведени у законским оквирима и роковима.
- да **јединице локалне самоуправе** у рок и према јасним критеријумима донесу План и програм рушења објеката и доследно га се придржавају.

Образложење

Током 2016. године уочени су први ефекти примене Закона о озакоњењу објеката⁶⁰¹, којим је озакоњење утврђено као јавни интерес. Након скоро две деценије покушаја легализације бесправно изграђених објеката, доношењем Закона о озакоњењу објеката не само да је држава преузела одговорност за озакоњење објеката, већ је и прописивањем повољнијих услова за озакоњење бесправних објеката учињен још један покушај спречавања даље бесправне градња објеката.

У циљу спровођења Закона о озакоњењу објеката у 2016. години донет је Правилник о садржају евиденције о издатим решењима о озакоњењу. Правилник прописује садржај службене евиденције о издатим решењима о озакоњењу. Евиденција о издатим решењима о озакоњењу садржи: 1) име и презиме, односно назив подносиоца захтева; 2) адресу, односно седиште подносиоца захтева (општина, место, улица и број); 3) врсту и намену објекта који је предмет озакоњења и 4) број решења са датумом издавања. Вођење службене евиденције омогућава грађанима да захтевају издавање уверења, односно друге исправе (сертификате, потврде и слично) о чињеницама о којима се службена евиденција води, чија је ће садржина увек бити иста и имати значај јавне исправе. Услови, трошкови и рокови за озакоњење објеката повољнији су у односу на све до сада законе који су уређивали ову материју. Број донетих решења о озакоњењу је далеко већи у односу на број објеката који су легализовани по ранијим законима.

Поступајући по притужбама грађана и на основу других информација у вези са поступањем надлежних органа у примени Закона о озакоњењу објеката, Заштитник грађана је по сопственој иницијативи покренуо поступак контроле законитости и правилности рада ресорног министарства и већег броја јединица локалне самоуправе. Током поступка контроле законитости и правилности рада надлежних органа утврђено је да Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није обезбедило све неопходне услове за доследну примену Закона о озакоњењу објеката како би попис и евидентирање незаконито изграђених објеката били окончани у законском року.

Наиме, бесправно изграђени објекти, за које по ранијим законима о легализацији није поднет захтев за легализацију⁶⁰², могу бити предмет поступка озакоњења само под условом да су видљиви на сателитском снимку Републике Србије за 2015. годину. Видљивост на сателитском снимку подразумева да објекат може бити предмет поступка озакоњења⁶⁰³ и, супротно томе, да објекти који нису видљиви на сателитском снимку

⁶⁰¹ „Службени гласник РС“, број 96/15.

⁶⁰² Рок је био до 29. јануара 2014. године.

⁶⁰³ Закон о озакоњењу објекта прописује да је предмет озакоњења и објекат за који није поднет захтев за легализацију у складу са раније важећим законом којим је била уређена легализација објеката, а који је видљив на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године, под условима прописаним овим законом.

представљају незаконито изграђене објекте за које не постоји могућност озакоњења и које треба порушити.⁶⁰⁴ Упркос томе, сателитски снимак територије Републике Србије није објављен на интернет презентацији Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на дан ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката, 27. новембра 2015. године, већ је то учињено осам месеци касније и то интернет презентацији Републичког геодетског завода. Сателитски снимак није доступан грађанима, већ само јединицама локалне самоуправе, и то уз посебне приступне параметре. Још важније, на објављеном сателитском снимку видљиви су и објекти изграђени 2016. године, а одређени делови територије нису обухваћени сателитском снимком. Тиме је омогућено да се озакоње и објекти грађени након ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката, што је супротно самом закону. Због ових и других утврђених недостатака у раду, ресорном министарству, општинским и градским управама, Заштитник грађана упутио је препоруку⁶⁰⁵, како би се остварила сврха Закона, окончање процеса легализације и спречавање даље бесправне градње.

Бесправна градња је настављена је и током 2016. године и поред решености државе да јој стане на пут доношењем Закона о озакоњењу објеката. Нарочито је уочљива нелегална градња вишеспратница на територији града Београда. На територији више градских општина током 2016. године одвијала се бесправна градња вишеспратница наочиглед инспекцијских органа. Предузете мере општинских и градских грађевинских инспектора нису дале очекиване резултате, па је бесправна градња настављена, а тако изграђени објекти нису порушени. У појединим ситуацијама, за нелегалне објекте накнадно је издавана грађевинска дозвола у редовном поступку, а неки објекти су озакоњени на основу поднетих захтева за легализацију из претходног периода, иако је битна разлика између објекта за који је поднет захтев за легализацију и објекта који је озакоњен (примера ради, захтев за легализацију је поднет за помоћни објект, а легализован је објекат од преко 800 метара квадратних).

Према информацијама које је Заштитник грађана прикупио, разлози наставка бесправне градње су одсуство делотворног рада грађевинских инспекција који се огледа у формалном предузимању мера и активности уз одсуство суштинске акције; неспровођење административног извршења решења о рушењу чиме се шаље порука да држава не располаже капацитетима за рушење; успостављена пракса поступања државе да изнова продужава рокове за легализацију бесправно изграђених објеката и недоследна казнена политика против инвеститора бесправних објеката. У пракси није редак случај да грађевински инспектори подносе кривичне пријаве против инвеститора нелегалне градње, међутим, епилог поднетих кривичних пријава или изостаје или су, у незнатном броју случајева, изречене преблаге казне. На тај начин се подстиче бесправна градња, јер су инвеститори сигурни да за ово кривично дело неће бити кажњени.

Насупрот граду Београду, у којем је настављен тренд бесправне градње, у појединим деловима земље бесправна градња је обустављена, нпр. у Ади, Апатину, Бабушници, Бачкој Паланци, Бачкој Тополи, Белој Цркви, Лазаревцу, Бору, Босилеграду, Горњем Милановцу, Лучанима, Малом Зворнику, Новом Бечеју, Оџацима, Пландишту, Трговишту, итд.

⁶⁰⁴ Објекти за које буде утврђено да не постоје, односно нису видљиви на сателитском снимку из члана 6. став 4. овог закона, нису предмет озакоњења и надлежни грађевински инспектор за те објекте доноси решење о рушењу, које је извршно даном доношења, у складу са Законом о планирању и изградњи.

⁶⁰⁵ Препорука доступна на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5077-inis-rs-v-gr-d-vin-rs-v-s-br-c-i-infr-s-ru-ur-n-spr-n-p-c-l-pri-nu-z-n-z-nj-nju-b>.

За нелегално грађене објекте и изведене радове након ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката за које је донето решење о рушењу, закључак о дозволи извршења и који су увршћени у Програм уклањања објеката не постоји правна препрека за њихово извршење. Међутим, на основу поступака контроле законитости и правилности рада које је спровео Заштитник грађана утврђено је да иако су испуњени услови за уклањање објеката, у пракси се оно не спроводи или се спроводи у незнатном броју случајева. Узроци оваквог негативног тренда у поступању по сопственим коначним и извршним решењима о уклањању објеката леже у: недостатку финансијских средстава за спровођење извршења ових решења због тога што буџетом локалне самоуправе није предвиђено довољно средстава за те намене или, као у случају градских општина града Београда, због тога што се буџет за те намене пребацује од стране Градске управе града Београда, те је као такав унапред ограничен и најчешће недовољан; и неблаговременом и неуспешном спровођењу поступака јавних набавки за избор извршилаца ових радова.

По сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је у извештајном периоду надзорну функцију над применом Закона о озакоњењу објеката обављало ефикасније и инструкцијама усмеравало организацију послова и начин рада локалних самоуправа. Унутрашњи надзор над применом Закона о планирању и изградњи ресорно министарство је вршило активније, чиме је поступило по препорукама за побољшање положаја у овој области садржаних у претходним извештајима Заштитника грађана. За разлику од претходног периода у коме се улога министарства огледала у пуком прослеђивању поднесака надлежним јединицама локалне самоуправе на коју су се грађани жалили, током 2016. године тај тренд је прекинут. Министарство активно поступа по поднесцима грађана, захтева од органа којима су поверени послови извештаје о раду и након достављених извештаја обавештава грађане о основаности њихових притужби.

У области грађевинарства, процес успостављања електронског система за издавање грађевинских дозвола започет усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи у децембру 2014. године, настављен је и у 2016. години. Правилник о начину размене докумената и поднесака електронским путем и у форми у којој се достављају акта у вези са обједињеном процедуром почео је да се примењује почетком 2016. године. Поднесци који се достављају у обједињеној процедури обавезно се потписују квалификованим електронским сертификатом – потписом, као и правни акти. Електронска архива је део информационог система у оквиру којег се чувају поднесци, акта и прилози у електронском облику. Наведеним Правилником је практично уређено канцеларијско пословање у вези са вођењем Централне евиденције обједињених процедура, укључујући и архивирање докумената у оквиру те евиденције.

Централна евиденција обједињених процедура (ЦЕОП) почела је са радом почетком 2016. године. Представља јединствену, централну, јавну, електронску базу података која се води у оквиру Агенције за привредне регистре и у којој су обједињени подаци, акта и документација свих регистара обједињених процедура на територији Републике Србије. Ова евиденција је јавно доступна у складу са законом и већ поменутих правилником.

ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ

Настављена је делотворна сарадња између инспекцијских служби Министарства, локалних самоуправа и Стручне службе Заштитника грађана

Заштитник грађана одржао је више састанака са представницима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на којима је било речи о проблемима са којима се грађани суочавају у области грађевинарства и урбанизма и начинима за њихово превазилажења. На овај начин и током 2016. године настављена је сарадња између Заштитника грађана и инспекцијских служби поменутог министарства и у погледу поступања по оправданим притужбама грађана.

Такође, Заштитник грађана остварио је и делотворну сарадњу са јединицама локалних самоуправа у погледу примене Закона о озакоњењу објеката и Закона о планирању и изградњи. Битно је напоменути да је Заштитнику грађана укупно 106 општина и градова, 92 јединице локалне самоуправе и 14 градских општина града Београда доставило информације о проблемима са којима се суочавају у обављању поверених послова органа државне управе.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Рушење објекта на дан ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката противно одредбама наведеног закона

Заштитнику грађана обратио се притужилац који је изразио незадовољство радом Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре због рушења објекта, с обзиром на то да није одлучено о његовом захтеву за легализацију, за који је доставио допуну 29. априла 2015. године Општинској управи општине Нова Варош.

У току поступка контроле законитости и правилности рада утврђено је да је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, порушило објекат притужиоца на дан ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката који је изричито предвиђа да објекти неће бити рушени до правноснажног окончања поступка озакоњења.

С друге стране, Општинска управа општине Нова Варош на чијој територији је незаконито грађен објекат је допуну документације у поступку легализације/озакоњења, проследила надлежном органу - Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, једанаест месеци од пријема пошиљке и након поновног обраћања Заштитника грађана, када је објекат притужиоца већ порушен.

Пронађен изгубљени предмет и донето решење о озакоњењу објекта притужиоца

Притужилац се обратио Заштитнику грађана незадовољан радом Секретаријата за послове легализације објеката Градске управе града Београда, јер је предмет формиран по његовом захтеву за легализацију објеката изгубљен, а Секретаријат у дужем временском периоду не предузима мере ради обнављања изгубљеног предмета. У предмету је достављена сва потребна документација за озакоњење, те нема препрека да орган одлучи по захтеву.

Након покренутог поступка контроле законитости и правилности рада од стране Заштитника грађана, Секретаријат за легализацију објеката Градске управе града

Београда пронашао је изгубљен предмет формиран по захтеву за легализацију објекта притужиоца из 2014. године и након тога донео решење о озакоњењу објекта.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- 1. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да обезбеди кадровске, техничке, финансијске и друге неопходне услове за доследну примену Закона о озакоњењу објеката и да сателитски снимак територије Републике Србије за 2015. годину објави на својој интернет презентацији, како је законом прописано.
- 2. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, општинске / градске грађевинске инспекције и Градска грађевинска инспекције града Београда** треба да благовремено, ефикасно и делотворно примењују права, обавезе и овлашћења прописана Законом о планирању и изградњи, ради сузбијања незаконите градње, нарочито на територији града Београда.
- 3. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, општинске / градске организационе јединице надлежне за послове извршења решења о рушењу** треба да, без одлагања, предузму све неопходне мере, сагласно позитивно правним прописима, у циљу спровођења извршних решења о рушењу, уз претходно обезбеђивање свих неопходних услова за рушење (финансијска средства и извођача радова).
- 4. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, општинске / градске организационе јединице надлежне за послове извршења решења о рушењу** треба да уклоне бесправно подигнуте објекте у складу са Законом о планирању и изградњи и Правилником о поступку доношења и садржини програма уклањања објеката.
- 5. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да, кроз реорганизацију, запошљавање нових службеника и стручно усавршавање запослених, допринесе повећању нивоа стручности, оштријој деполитизацији кадрова, сузбијању корупције и оснаживању инспекцијских органа.

КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Правилник о изменама и допунама правилника о висини таксе за пружање услуга Републичког геодетског завода.⁶⁰⁶

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Указивања Заштитника грађана о неосновано високим таксама за пружање услуга Републичког геодетског завода коначно су уважена кроз измене и допуне Правилника о висини таксе за пружање услуга Републичког геодетског завода.
2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Републички геодетски завод обуставио је поступање по пилот пројекту „Дан за дан“, као начином прекоредног решавања предмета по новоподнетим захтевима.
3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Служба за катастар непокретности је, у пуном обиму, успоставила праксу да по захтевима грађана за исправљање грешке у одржавању катастра непокретности одлучује као о посебном захтеву, у законом прописаној форми.
4. Отклањањем пропуста у раду Републичког геодетског завода и/или надлежне службе за катастар непокретности, одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада, великом броју грађана омогућено је ефикасније остваривање својих права.
5. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 258 предмета у којима су подносиоци указивали на 318 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 194 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 73 поступка који су вођени, 26 (35,62%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 5 препорука, од којих је поступиено по 3 (60%), а у року за поступање је 2. На основу броја утврђених (29) и отклоњених (29) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Ни након законом новоуспостављене другостепене надлежности Републичког геодетског завода није постигнуто ажурно поступање по жалбама на првостепена решења служби за катастар непокретности.
2. И даље је веома присутан проблем неефикасног одлучивања служби за катастар непокретности у поступцима покренутим по захтевима грађана (за упис права својине, забележби и др).
3. И даље грађани имају проблем да прибаве копије потребних документа којима се доказује основ извршене промене права или других промена на непокретностима за период, док су на снази биле земљишне књиге.

⁶⁰⁶ „Службени гласник РС“, број 110/16.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:

- да се, ангажовањем свих надлежних органа, у свим службама за катастар непокретности изврши обједињавање земљишно – књижних уложака и збирки исправа из периода, док су на снази биле земљишне књиге, што ће омогућити грађанима да без потешкоћа добијају копије докумената којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима;
- да се предузму одговарајуће мере у циљу ефикаснијег рада служби за катастар непокретности и њиховог поступања по поднетим захтевима у прописаним роковима;
- да Републички геодетски завод и органи локалне самоуправе сарађују у циљу обезбеђења услова (првенствено материјалних) за спровођење обнове премера у београдским, али и свим општинама на територији Републике у којима грађани имају проблеме због неусаглашености фактичког стања на терену и података уписаних у евиденцијама катастра непокретности;
- да се предузму одговарајуће мере усмерене ка подизању капацитета за ефикасан рад служби за катастар непокретности, будући да и даље није успостављен систем рада који гарантује да службе у прописаним роковима врше послове из своје надлежности, што се нарочито уочава код захтева који су поднети пре 2014. године.

Образложење

Правилник о изменама и допунама правилника о висини таксе за пружање услуга Републичког геодетског завода, који је усвојен крајем децембра 2016. године, а почетком јануара 2017. године ступио је на снагу увео је две значајне и нове услуге, и то: упис објекта или посебног дела објекта, са уписом заједничке својине или сусвојине у корист брачних, односно ванбрачних супружника; и промену имаоца права на непокретности, односно упис заједничке својине или сусвојине у корист брачних, односно ванбрачних супружника. То значи да брачни другови који заједно купују непокретност и чија се имена налазе у купопродајном уговору, имају могућност да своја права на непокретност упишу по најнижој такси која износи 300 динара, док су до сада плаћали пун износ такси од 9.807, односно 8.671 динар. Ову новину Републички геодетски завод увео је уз подршку Светске банке са циљем да се допринесе унапређењу родне равноправности кроз повећање броја жена уписаних у катастар. Наиме, у досадашњој пракси и када супружници заједнички отплаћују рате кредита, у купопродајном уговору налазило се само мужевљево име, па се само он и уписивао у катастар као једини власник непокретности, док је право власништва супруге остајало невидљиво. На овај начин уписом у катастар непокретности оснажује се не само право жене, већ и сама брачна заједница.

Такође, овим Правилником предвиђају се, а што је у претходном периоду био чест предмет притужби грађана, ниже таксе и за друге услуге, од којих су најзначајније накнаде за упис забележбе постојања уговора о доживотном издржавању, накнада за промену насталу доградњом објекта, што је од значаја за упис озакоњених објеката. Међутим, једна од основних замерки политици Републичког геодетског завода је та што

приликом прописивања такси за своје услуге није снижена до сада најскупља такса, а то је за упис хипотеке на непокретности.

Републички геодетски завод је, у оквиру пројекта Светске банке „Унапређење земљишне администрације у Републици Србији“, израдио Сателитски снимак читаве територије Републике Србије. Овај снимак садржи просторне податке који ће корисницима широм Европе омогућити лак приступ овим подацима, што је од великог значаја за инвеститоре, а самим тим и за подстицање привредног развоја Републике Србије.

Иако је пројектом „Дан за дан“ Републички геодетски завод имао оправдан циљ - убрзано решавање захтева из 2014. и 2015. године, његова негативна последица била је додатно одлагање решавања по захтевима из ранијих година (2013, 2012. и ранијих година), због чега је Заштитник грађана препоручио овом органу да примењује пилот пројекат „Дан за дан“ само уколико су претходно узети у рад сви предмети из ранијих година. Заштитник грађана је, пратећи поступања по овој препоруци у 2016. години, затражио од Републичког геодетског завода изјашњење у вези са тренутним стањем заосталих предмета из претходних година (пре 2014. године), те је добио обавештење да већ две године не раде по пројекту „Дан за дан“, али да су у обавези да у одређеним роковима решавају по новим захтевима странака. На овај начин, како је Заштитник грађана и препоручио, приоритет у решавању имају заостали предмети, уз истовремено настојање да се о новим захтевима одлучује у разумним роковима.

Неуједначена пракса, недоследна примена одредби Закона о општем управном поступку у службама за катастар непокретности и неуважавање права грађана на једнаку правну заштиту и правно средство нарочито је изражено у погледу поступања по захтевима за исправку грешака у одржавању катастра непокретности. Стога је Заштитник грађана упутио препоруку надлежној служби за катастар непокретности, након што је неспорно утврдио да изричит и јасан захтев притужиоца за исправку грешке, супротно одредбама члана 137. Закона о државном премеру и катастру, није третирао као посебан захтев, већ као допуну у предмету по првобитно поднетом захтеву за упис права својине овој служби. Препоруком је првенствено указано на обавезност поштовања одредби Закона о општем управном поступку што значи да уколико након подношења поднеска насловљеног као захтев за исправку грешке, са изричитим позивањем на одредбе поменутог члана 137. Закона постоји било каква дилема у погледу природе и предмета захтева, грађанима се мора пружити прилика да јасно и прецизно одреде свој захтев. Истовремено, Заштитник грађана је истакао и значај поступања по захтеву за исправку грешке, као о засебном захтеву, у посебној, законом прописаној процедури која подносиоцима захтева омогућава право на правно средство, односно жалбу. Надлежна служба за катастар непокретности је и пре истека рока обавестила Заштитника грађана да је отклонила недостатке тако је што је по захтеву притужиоца за исправку грешке формирала нов предмет и о њему одлучивала у посебном поступку, одвојено од главне ствари.

Заштитник грађана је, на основу великог броја спроведених поступака контроле, констатовао да Републички геодетски завод, након поновног преузимања другостепене надлежности за одлучивање по жалбама на решења служби за катастар непокретности почетком 2016. године, није постигао ажурност у поступању, те се прописани рокови за одлучивање и даље вишеструко прекорачују. Наиме, измене и допуне Закона о државном премеру и катастру⁶⁰⁷, у погледу промене надлежности за одлучивање у другом степену нису дале очекиване резултате. Податак да је Републички геодетски

⁶⁰⁷ „Службени гласник РС“, број 96/15.

завод, након законом прописаног рока преузео 26.000 предмета од Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, као до тада надлежног другостепеног органа није оправдање за вишеструку штету коју грађани трпе услед вишегодишњег неодлучивања по жалбама.

Притужбе на рад како Републичког геодетског завода по жалбама, тако и на рад служби за катастар непокретности у највећем броју односе се на њихово неблаговремено и неажурно поступање, али се поступци контроле њиховог рада, по правилу, обустављају зато што се пропусти након покретања поступка од стране Заштитника грађана брзо отклањају. Републички геодетски завод је, у оквиру пројекта „Унапређења земљишне администрације у Републици Србији“, а у циљу ефикаснијег поступања по захтевима странака“, од почетка априла 2016. године ангажовао 154 консултанта геодетске и правне струке у 26 служби за катастар непокретности у којима је идентификован највећи број заосталих предмета.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Служба за катастар непокретности након указивања на пропуст покренула поступак за исправку грешке по службеној дужности

Притужилац се обратио Заштитнику грађана, незадовољан, не самом садржином решења Службе за катастар непокретности, којим је извршена конверзија права коришћења у право својине и дозвољен упис права својине у његову корист, већ неспровођењем дозвољене промене у самом листу непокретности, који је дужи временски период од доношења решења садржао нетачне податке.

Након указивања Заштитника грађана да предметно решење није спроведено, иако је истим дозвољен упис права у корист притужиоца, надлежна служба за катастар непокретности је, прихватајући сопствену одговорност, по службеној дужности покренула поступак за исправку грешке у циљу отклањања уоченог пропуста.

Служба за катастар непокретности исправила неправду учињену пре две деценије

Притужилац се обратио Заштитнику грађана незадовољан одлуком о његовом захтеву за враћање одузетог земљишта, донетом још пре две деценије, указујући да је тада незаконито и неправилно поступање надлежне службе за катастар непокретности приликом наделе и увођења у посед власника парцела којима је враћена земља, главни разлог за доношење решења супротног фактичком стању, односно тада извршеној надели. Из тих разлога притужилац је, у предлогу за поновљање поступка захтевао да Служба за катастар непокретности изврши исправку скице наделих парцела, а Комисија за вођење поступка и доношења решења по захтеву за враћање одузетог земљишта, на основу тога донесе ново решење, што су ови органи одбили да ураде.

Поступајући по препоруци Заштитника грађана, ови органи не само да су поступили по притужиоцином захтеву за понављање поступка, који је претходно био одбачен, већ је надлежна Служба за катастар непокретности извршила исправку скице из 1992. године, а Комисија извршила нову наделу.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Републички геодетски завод треба да размотри могућност ангажовања потребног броја извршилаца или спроведе измене у организацији рада, како би обезбедио да

службе за катастар непокретности у пуном обиму, на квалитетан начин и у законом прописаним роковима, врше послове из своје надлежности.

2. **Републички геодетски завод** треба да, у складу са усвојеним изменама Закона о државном катастру и премери, предузме неопходне мере из своје надлежности у циљу успостављања механизма ефикасног и благовременог поступања по изјављеним жалбама, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку, из своје надлежности.
3. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да, уз активно учешће Републичког геодетског завода, омогући грађанима несметано прибављање докумената којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима и то тако што ће предузети одговарајуће мере и активности како би се коначно објединили земљишно – књижни улошци и збирке исправа из периода, док су на снази биле земљишне књиге.
4. **Републички геодетски завод** треба да, кроз своју надзорну функцију, обезбеди да се у свим службама за катастар непокретности доследно спроводи законом прописан поступак одлучивања о затевима за исправку грешке.

ЕЛЕМЕНТАРНЕ НЕПОГОДЕ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донета је Уредба о утврђивању Државног програма хитних радова на санацији оштећења водних објеката за заштиту насеља и индустријске зоне у Лучанима од великих вода реке Бјелице и њених притока.⁶⁰⁸
2. Донета је Уредба о утврђивању Државног програма хитних санационих радова за заштиту насеља и индустријске зоне у насељу Драганићи, општина Рашка, од великих вода реке Рашке.⁶⁰⁹

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Заштитник грађана је применом посредничких овлашћења интензивирао рад органа локалне самоуправе, Комисије за утврђивање штете од елементарних непогода и Канцеларије за управљање јавним улагањима, што је грађанима омогућило ефикасније остваривање њихових права, ажурније поступање ових органа по њиховим поднесцима, услужност и коректнији однос.
2. Поступајући по предлозима Заштитника грађана да се предузму све потребне мере у циљу ефикаснијег спровођења поступка санације клизишта изнетим у Годишњем извештају за 2015. годину, поједине јединице локалне самоуправе започеле су евиденцију клизишта на својој територији, као прву фазу, у циљу решавања овог вишегодишњег проблема.
3. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 39 предмета у којима су подносиоци указивали на 59 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 35 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 5 поступака који су вођени, 1 (20%) поступак је окончан упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. На основу броја утврђених (1) и отклоњених (1) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Још увек није усвојен Закон о управљању ризицима од елементарних непогода.
2. Јединице локалне самоуправе у свом буџету нису предвиделе већа финансијска средства за санацију штете настале услед активирања клизишта мањег обима.
3. Канцеларија за управљање јавним улагањима није предузела све потребне мере у циљу ефикаснијег спровођења поступака санације клизишта.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:

⁶⁰⁸ „Службени гласник РС“, број 88/16.

⁶⁰⁹ „Службени гласник РС“, број 88/16.

- да Влада што пре предложи усвајање закона којим би се обезбедило побољшање, јачање и ширење система за одбрану од елементарних непогода (Предлог закона о управљању ризицима од елементарних непогода);
- да Канцеларија за управљање јавним улагањима предузме све потребне мере у циљу ефикаснијег спровођења поступака санације клизишта;
- да јединице локалне самоуправе предвиде у буџету већи обим финансијских средстава за санацију штете настале услед елементарних непогода мањег обима, у недостатку прописа који државу на то обавезују.

Образложење

Током 2016. године број притужби које грађани подносе Заштитнику грађана у овом ресору остао је на сличном нивоу као у 2015. години. Грађани су притужбама најчешће указивали на неефикасно поступање органа јединица локалне самоуправе по њиховим захтевима за добијање државне помоћи ради отклањања штете настале услед елементарних непогода, као и на неажурно поступање по дописима којима су тражили информације о својим правима у поступку добијања државне помоћи. Заштитник грађана је превентивним деловањем, сарадњом и вршењем контролне функције, утицао на ефикасност и законитост поступања органа поводом захтева грађана. Уочено је да је већина органа јединица локалне самоуправе, након пријема дописа Заштитника грађана, отклонила недостатке у свом раду као и да је у односу на претходни извештајни период њихова сарадња са Заштитником грађана унапређена.

Канцеларија за управљање јавним улагањима је у складу са својим овлашћењима, а у циљу отклањања последица од елементарних непогода и заштите приобаља у општинама Лучани и Рашка, предложила Влади доношење Државног програма помоћи и обнове, који је Влада прихватила доношењем две уредбе.

Уредбом о утврђивању Државног програма хитних радова на санацији оштећења водних објеката за заштиту насеља и индустријске зоне у Лучанима од великих вода реке Бјелице и њених притока одређено је хитно извођење санационих радова којима се постиже статичка и функционална стабилност постојећих заштитних објеката и обезбеђује заштита општине Лучани од нових поплава, имајући у виду да је ризик од нових поплава и штета и даље присутан због лошег стања заштитних објеката, који су оштећени у поплавама 2014. и 2016. године.

Уредба о утврђивању Државног програма хитних санационих радова за заштиту насеља и индустријске зоне у насељу Драганићи, општина Рашка, од великих вода реке Рашке садржи одредбе о томе да су последње поплаве у мају 2016. године изазвале велике штете на овом подручју, тако да је неопходно извршити регулацију реке Рашке и заштитити приобаље од поплава, у складу са важећим критеријумима и стандардима. Реализација наведених радова омогућиће нормалан живот и развој насеља у приобаљу реке Рашке.

Заштитник грађана је уочио да се, иако је од поплава које су задесиле Републику Србију и подношења захтева грађана за доделу државне помоћи прошло две године, и у 2016. години и даље воде управни поступци по захтевима грађана у којима нису донета коначна решења, а у појединим ситуацијама у којима је усвојен захтев и решење постало коначно, утврђена новчана помоћ није исплаћена. У овом извештајном периоду пред Комисијом за утврђивање штете од елементарних непогода и даље су трајали поступци одлучивања по жалбама грађана на одлуке органа локалних самоуправа којима је одбијен њихов захтев за доделу помоћи. Како Заштитник грађана нема овлашћења да

контролише рад Комисије за утврђивање штете од елементарних непогода, користећи своја посредничка овлашћења и право да пружањем добрих услуга и давањем савета делује превентивно у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских права, указао је овом органу на важност доношења одлуке по жалби у што краћем року. Посебно је скренута пажња да је од елементарне непогоде прошло две године, да су поједини грађани услед поплава остали без својих домова и да непоступање органа доводи до стварања несигурности код грађана у погледу остваривања њихових права.

У појединим ситуацијама, уочено је и неажурно поступање Канцеларије за управљање јавним улагањима у поступку исплате новчане помоћи утврђене решењем органа локалне самоуправе, те грађанин, иако му је утврђено право на новчану помоћ, услед неблаговременог рада органа ово право не може да оствари. Након што је Заштитник грађана упутио допис надлежном органу, притужиоцу је исплаћен новчани износ.

Током 2016. године евидентно је учесталије обраћање грађана због проблема са клизиштима која су се услед дејства елементарних непогода активирала у околини њихових кућа. Заштитник грађана је у Годишњем извештају за 2015. годину указивао на неопходност да држава предузме све потребне мере у циљу ефикаснијег спровођења поступака санације клизишта. Закон о обнови након елементарне и друге непогоде⁶¹⁰ није предвидео обавезу државе у санирању штете настале активирањем клизишта мањег обима, иако је Заштитник грађана у Мишљењу из 2014. године на то указао, због чега су грађани и у 2016. години били препуштени дискреционим одлукама јединица локалне самоуправе, а које су зависиле од средстава која су определиле у буџету за те намене.

Поједине јединице локалне самоуправе су у складу са предлозима Заштитника грађана започеле попис и евиденцију клизишта, чиме је начињен први корак у циљу стварања услова за њихово санирање. Међутим, неопходно је да се започета евиденција клизишта заврши у што краћем року, као и да се у буџету јединица локалних самоуправа предвиде већа финансијска средства за санацију.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Недоношење одлуке по жалби у прописаном року

Притужилац је у новембру 2014. године изјавио жалбу против решења Општинског већа општине Уб којим је одбијен његов захтев за доделу новчане помоћи ради обнове стамбеног објекта оштећеног услед поплава у мају 2014. године. Иако је од дана подношење жалбе прошло годину дана, Комисија за утврђивање штете од елементарних непогода није донела другостепено решење. Након што је Заштитника грађана, у новембру 2015. године, упутио допис другостепени орган донео је решење, након чега је поступак по притужби окончан.

Новчана помоћ исплаћена након више од годину дана од доношења решења

Решењем Градске управе града Лознице усвојен је захтев притужиоца за доделу државне помоћи ради отклањања штете настале елементарном непогодом – поплавом у мају 2014. године и додељена му је бесповратна новчана помоћ ради обнове оштећеног

⁶¹⁰ „Службени гласник РС“, број 112/15.

породичног стамбеног објекта. Иако је решење постало коначно у мају 2015. године, Канцеларија за управљање јавним улагањима, као орган који је надлежан да исплати новчани износ утврђен решењем, је тек након дописа који јој је упутио Заштитник грађана, у августу 2016. године, притужиоцу исплатила износ утврђен решењем.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштини усвоји закон којим би се обезбедило побољшање, јачање и ширење система за одбрану од елементарних непогода (Предлог закона о управљању ризицима од елементарних непогода).
2. **Органи локалних самоуправа** треба да предвиде у буџету већи обим финансијских средстава за санацију штете настале услед елементарних непогода мањег обима (активирање клизишта мањег обима).
3. **Канцеларија за управљање јавним улагањима** треба да коначно преузме све мере у циљу ефикаснијег спровођења поступка санације клизишта.

РЕСТИТУЦИЈА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника.⁶¹¹
2. Агенција за реституцију је у великом броју предмета окончала поступке по захтевима за враћање одузете имовине у натуралном облику.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по предлозима Заштитника грађана да се у поступцима враћања одузете имовине и обештећења доносе решења након што се утврди да нема услова за натуралну реституцију, али су испуњени услови за обештећење, Агенција за реституцију започела је праксу доношења делимичних решења, чиме се грађанима омогућава да изјаве правно средство против одлуке којом се одлучује о облику реституције, висини основице обештећења и имовини која је предмет обештећења.
2. Поступци контроле које је водио Заштитник грађана допринели су ефикаснијем раду Министарства финансија, што је грађанима омогућило да одлуке по жалбама изјављеним против решења Агенције за реституцију више не чекају и по годину дана.
3. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 48 предмета у којима су подносиоци указивали на 59 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 38 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 20 поступака који су вођени, 6 (30%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. На основу броја утврђених (6) и отклоњених (6) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Још увек нису усвојене измене Закона о враћању одузете имовине и обештећењу којима би се прецизно регулисао начин и поступак враћања комасираног пољопривредног земљишта и омогућило враћање земљишта у природи кад год је то могуће.
2. Као и претходне године, грађани и даље трпе штету због немогућности прибављања документације неопходне за успешно спровођење поступка реституције (а нарочито акта о подржављењу) коју су надлежни органи имали обавезу да архивирају и чувају.
3. Постојећи нормативни оквир не пружа јасан одговор на питање у чијој је надлежности спровођење поступка принудног извршења решења којим се дозвољава натурална реституција.
4. Државно правобранилаштво, које у поступку реституције заступа имовинске интересе Републике Србије, противно начелима ефикасности и неекономичности, неселективно и без претходног разматрања испуњености законских услова за жалбу

⁶¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 13/2016.

у сваком појединачном случају, оспорава првостепене одлуке Агенције за реституцију.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:

- да **Република Србија** прихвати одговорност за неадекватно чување архивске грађе због чега грађани у поступку реституције трпе штету у виду немогућности прибављања неопходних докумената, те предложи начин на који би тај недостатак био отклоњен (изменама закона којима би се предвидео неки супсидијарни начин као доказ о одузетој имовини);
- да **Влада** што пре предложи усвајање закона којим би се прецизно регулисао начин и поступак враћања комасираног пољопривредног земљишта и омогућило враћање земљишта у природи кад год је то могуће;
- да **Министарство правде** у сарадњи са **Агенцијом за реституцију и другим надлежним органима** сагледа постојећи законски оквир, кадровске и техничке капацитете Агенције за реституцију, те на основу тога предложи измене прописа којима би се прецизно регулисало питање спровођења извршења решења о враћању имовине и предузму друге потребне мере.
- да **Агенција за реституцију** има проактивнији однос у комплекснијим поступцима који захтевају не само прикупљање података од других органа, већ и њихово активно учествовање приликом утврђивања имовине која може бити предмет враћања и обештећења.

Образложење

Доношење Закона о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника⁶¹² имало је за циљ да се створе услови за отклањање последица одузимања имовине жртвама Холокауста на територији Републике Србије. С обзиром на то да се усвојеним законом проширује круг лица која могу остварити право на враћање одузете имовине, Заштитник грађана поздравља доношење овог закона, уз наду да ће се поступци поводом поднетих захтева спроводити ефикасно и законито.

И у овом извештајном периоду Агенција за реституцију окончала је велики број поступака по захтевима за враћање одузете имовине у натуралном облику. Према подацима Агенције за реституцију, бившим власницима и њиховим законским наследницима враћено је 5.487 пословних простора, зграда и станова, односно 95% објеката где је реституција била могућа у натуралном облику. Поступци у којима нема услова за натуралну реституцију али су испуњени услови за обештећење и даље нису окончани услед сложености поступка процене вредности непокретности. Такође, услед недостатака постојећих правног оквира, нису окончани ни они поступци који се односе на враћање комасираног земљишта. Заштитник грађана је још 12.3.2015. године Народној скупштини поднео Предлог закона о изменама и допунама Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, који још није усвојен, а који је за циљ имао да се прошире могућности враћања земљишта у природи кад год је то могуће и тиме потврди

⁶¹² „Службени гласник РС“, бр. 13/2016.

начело приоритета враћања у природном облику. Предлог закона предвиђа да се, уколико је одузето пољопривредно земљиште било предмет комасације, односно арондације, бившим власницима врати земљиште на подручју катастарске општине на којој је спроведена комасација, односно арондација, односно на комасираном подручју суседне катастарске општине у којој има земљишта за враћање у природи. Неопходно је се што пре усвоје измене Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, како би се ефикасно спровели и окончали и они поступци пред Агенцијом за реституцију који се односе на враћање комасираног земљишта.

Заштитник грађана је уочио да Агенција за реституцију и даље не доноси решење када утврди да не постоје услови за природну реституцију, а захтев за враћање одузете имовине и обештећење је основан, иако је у Годишњем извештају из 2015. године указао да у оваквим ситуацијама постоји обавеза Агенције за реституцију да доноси делимична решења, а када се за то буду стекли услови, допунским решењем може се утврдити износ и аконтација обештећења. Вршењем контролне функције, Заштитник грађана је утицао на законитост поступања Агенције за реституцију, која је увела праксу доношење делимичних решења у наведеним случајевима. На тај начин грађанима се омогућава да изјаве правно средство против одлуке којом се одлучује о облику реституције, висини основице обештећења, имовини која је предмет обештећења и другим питањима.

У овом извештајном периоду уочен је позитиван помак у раду Министарства финансија, који се огледа у томе што је, након покренутих поступака контроле од стране Заштитника грађана, овај орган у врло кратком року доносио одлуке по жалбама изјављеним против решења и закључака Агенције за реституцију. Како су, по правилу, притужбоци били задовољни начином на који је Министарство финансија отклањало пропусте, Заштитник грађана је обустављао покренуте поступке. Имајући у виду да је пракса показала да жалбе против одлука Агенције за реституцију најчешће изјављују представници државе - Општинског и Републичког правобранилаштва и да поступак по жалби додатно пролонгира трајање поступка враћања одузете имовине, неопходно је да Министарство финансија у будућем раду поступа у законом прописаним роковима и без интервенције Заштитника грађана. Генерално гледајући, успостављена је коректна и задовољавајућа сарадња са Министарством финансија, које је благовремено поступало по дописима Заштитника грађана и достављало тражене информације и документацију.

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу не садржи прецизне и јасне одредбе о извршењу решења о враћању имовине, због чега грађани не могу да уђу у посед враћених непокретности, иако је предаја у посед обухваћена донетим решењима. У овом извештајном периоду није уочен напредак у спровођењу конкретних мера како би се прецизно регулисало спровођења извршења решења о враћању имовине. Заштитник грађана сматра да је неопходно да се овај проблем реши у што краћем року и да се прецизирају одредбе важећег Закона које регулишу извршење, тако да не буде сумње у погледу органа који спроводи извршење и начин на који се то чини.

И током 2016. године одређен број притужби грађана указивао је на немогућност прибављања документације неопходне за успешно спровођење поступка реституције, а коју су надлежни органи имали обавезу да архивирају и чувају. Неопходно је предложити начин на који ће се утврдити спорне чињенице које представљају доказ о одузетој имовини и на тај начин грађанима омогућити да остваре права која им припадају.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Одлука донета након покренутог поступка контроле Заштитника грађана

Притужила је изразила незадовољство непоступањем Агенције за реституцију по захтеву за враћање одузете имовине и обештећењу који је поднела 1. 3. 2014. године. Након покретања поступка контроле од стране Заштитника грађана, Агенција за реституцију донела је делимично решење по захтеву притужиле, након чега је поступак по притужби обустављен.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Народна скупштина** треба у што краћем року да усвоји закон којим би се прецизно регулисао начин и поступак враћања комасираног пољопривредног земљишта и омогућило враћање земљишта у натури кад год је то могуће.
2. **Република Србија** треба коначно да прихвати одговорност за неадекватно чување архивске грађе због чега грађани у поступку реституције трпе штету у виду немогућности прибављања неопходних докумената, те предложи начин на који би тај недостатак био отклоњен (изменама закона којима би се предвидео неки супсидијарни начин као доказ о одузетој имовини).
3. **Министарство правде у сарадњи са Агенцијом за реституцију и другим надлежним органима** треба да сагледа постојећи законски оквир, кадровске и техничке капацитете Агенције за реституцију, те на основу тога предложи измене прописа којима би се прецизно регулисало питање спровођења извршења решења о враћању имовине и предузму друге потребне мере.
4. **Државно правобранилаштво** треба да успостави нову праксу која подразумева да се у сваком појединачном случају размотри основаност и сврсисходност подношења жалби против првостепених одлука Агенције за реституцију.

3.16.РЕСОРИ ЕНЕРГЕТИКЕ И РУДАРСТВА, ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА, ПОЉОПРИВРЕДЕ И ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

ЕНЕРГЕТИКА И РУДАРСТВО

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донета је Одлука о утврђивању енергетског биланса Републике Србије за 2017. годину.⁶¹³
2. Донето је Решење о одређивању снабдевача који ће обављати резервно снабдевање електричном енергијом.⁶¹⁴
3. Донета је Уредба о уговору о откупу електричне енергије.⁶¹⁵
4. Донете су Уредба о накнади за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије⁶¹⁶ и Уредба о условима и поступку стицања статуса повлашћеног произвођача електричне енергије, привременог повлашћеног произвођача и произвођача електричне енергије из обновљивих извора енергије⁶¹⁷.
5. Донета је Уредба о подстицајним мерама за производњу електричне енергије из обновљивих извора и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије.⁶¹⁸
6. Донет је Правилник о условима за именовање енергетских менаџера у органима јединице локалне самоуправе.⁶¹⁹

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Привредно друштво „ЕПС Снабдевање“ обезбедило је да у будућим упозорењима пред обуставу испоруке електричне енергије на разумљив начин обавести дужнике о начину и условима понуде за закључење споразума о извршењу обавезе, као и о начину и роковима обавештавања снабдевача, односно јавног снабдевача о измирењу дуга.
2. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 198 предмета у којима су подносиоци указивали на 188 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 220 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 20 поступка који су вођени, 3 (15%) поступка је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. На основу броја утврђених (3) и отклоњених (3) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

⁶¹³ „Службени гласник РС“, број 110/16.

⁶¹⁴ „Службени гласник РС“ број 95/16.

⁶¹⁵ „Службени гласник РС“, број 56/16.

⁶¹⁶ „Службени гласник РС“, број 12/16.

⁶¹⁷ „Службени гласник РС“ број 56/16.

⁶¹⁸ „Службени гласник РС“, број 56/16.

⁶¹⁹ „Службени гласник РС“, број 31/16.

Мањкавости на државном нивоу

1. Није извршено усклађивање Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом⁶²⁰ са одредбама Закона о енергетици.
2. Нису донети Превентивни акциони план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом и Кризни план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом.
3. Јединице локалне самоуправе нису донеле подзаконске акте којима регулишу рад у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом у складу са одредбама Закона о енергетици.
4. Снабдевачи топлотном енергијом на нивоу јединица локалне самоуправе нису закључили уговоре о снабдевању топлотном енергијом са крајњим купцима у року од две године од дана ступања на снагу Закона о енергетици.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Влада** донесе Превентивни акциони план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом, као и Кризни план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом.
 - да **Министарство рударства и енергетике, Агенција за енергетику, Јавно предузеће „Електропривреда Србије“** и са њим повезана привредна друштва, поступи по свим препорукама које је Заштитник грађана упутио у свом Посебном извештају „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“.

Образложење

У области енергетике и рударства у претходном периоду настављено је са доношењем подзаконских аката који за циљ имају пуну примену Закона о енергетици.⁶²¹

Одлуком о утврђивању енергетског биланса Републике Србије за 2017. годину је, између осталог, утврђен је годишњи износ енергије и енергетната потребних за уредно и сигурно снабдевање корисника енергије за 2017. годину.

За снабдевача који ће обављати резервно снабдевање електричном енергијом крајњих купаца који немају право на гарантовано снабдевање, решењем је одређено ЈП „Електропривреда Србије“.

Уредбом о уговору о откупу електричне енергије ближе су прописани садржина и елементи уговора о откупу електричне енергије, укључујући и уговора који се закључују између гарантованог снабдевача и привременог повлашћеног произвођача. Уредбом о накнади за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије прописани су начин обрачуна, плаћања и прикупљања средстава по основу накнаде за подстицајне мере, као и начин расподеле прикупљених средстава по основу накнаде за подстицајне мере.

⁶²⁰ „Службени гласник РС“ број 63/13.

⁶²¹ „Службени гласник РС“ број 145/14.

Уредбом о накнади за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије прописани су начин обрачуна, плаћања и прикупљања средстава по основу накнаде за подстицајне мере, као и начин расподеле прикупљених средстава по основу накнаде за подстицајне мере.

Уредбом о условима и поступку стицања статуса повлашћеног произвођача електричне енергије, привременог повлашћеног произвођача и произвођача електричне енергије из обновљивих извора енергије су, између осталог, прописани услови и поступак стицања, трајања и престанак статуса повлашћеног произвођача, привременог повлашћеног произвођача и произвођача електричне енергије из обновљивих извора енергије; садржина захтева и докази о испуњавању услова за стицање статуса повлашћеног произвођача; инструменти обезбеђења плаћања; минимални степен искоришћавања примарне енергије; и максимални капацитети свих електрана које користе енергију ветра и енергију сунчевог зрачења који ће добити статус повлашћеног произвођача.

Уредбом о подстицајним мерама за производњу електричне енергије из обновљивих извора и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије ближе су прописане подстицајне мере за производњу електричне енергије из обновљивих извора и из високоефикасне комбиноване производње електричне и топлотне енергије, као и услови за њихово остваривање, трајање подстицајног периода, права и обавезе које из тих мера произилазе за повлашћене произвођаче електричне енергије и друге енергетске субјекте.

Доношењем Правилника о условима за именовање енергетских менаџера у органима јединице локалне самоуправе одређени су ближи услови за именовање енергетских менаџера у органима јединица локалне самоуправе са више од 20.000 становника као обавезника система енергетског менаџмента, чиме је омогућена примена одредаба Закона о ефикасном кориштењу енергије.⁶²² Именовање енергетских менаџера, чије су обавезе између осталог прикупљање и анализа података о начину коришћења енергије система обвезника, припрема програма и планова енергетске ефикасности као и предлагање мера које доприносе ефикасном кориштењу енергије и учешће и њиховој реализацији, представља неопходан предуслов за стварање енергетске ефикасности и одрживог система снабдевања и утрошка енергије као и рационалног коришћења енергије.

Уредба о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом и даље условљава закључење уговора о снабдевању електричном енергијом са власником непокретности на којој се налази мерно место измиривањем дуговања које је начинио претходни купац електричне енергије (претходни власник објекта, инвеститор, купац и сл). На основу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу⁶²³, велики број грађана је путем реституције стекао власништво над објектима који су оптерећени неизмиреним дуговањима за утрошену електричну енергију које је начинио претходни купац електричне енергије. Енергетски субјекти одбијају да са новим власницима закључе нови уговор о снабдевању електричном енергијом, односно одбијају да такве објекте прикључе на електроенергетску мрежу све док дуговања не буду измирена, чиме се нови власници без своје кривице стављају у неповољан положај. Такво фактичко стање постоји од доношења Закона о враћању одузете имовине и обештећењу, а Заштитнику грађана је упућен већи број притужби грађана који су указали на могуће кршење својих права таквим подзаконским решењем. Стога је неопходно у што хитнијем року

⁶²² „Службени гласник РС“, број 25/13.

⁶²³ „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15 - одлука УС.

извршити измену Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом како би се новим власницима, који су након реституције стекли непокретности оптерећене неизмиреним дугом за утрошену електричну енергију, омогућило неометано закључење уговора о снабдевању електричном енергијом, док би наплату неизмирених потраживања енергетски субјект морао захтевати од лица које је дуг и начинило.

У разматрању приговора потрошача – купаца електричне енергије није обезбеђена непристрасност и независност, јер приговоре купца електричне енергије разматра продавац електричне енергије, а не тело које је независно и од једне и од друге уговорне стране. Уколико се жели непристрасност у оцени правилности рада енергетских субјеката у односу на грађане - потрошаче, неопходно је обезбедити да процес разматрања приговора буде у пуној мери непристрасан, а доносиоци одлуке независни од уговарача. С обзиром на то да решење из Закона о енергетици прописује процес решавања потрошачких приговора унутар енергетских субјеката, нужно је обезбедити да енергетски субјекти приговоре разматрају на начин који обезбеђује законито, правилно, савесно, поштено, непристрасно и благовремено поступање и уздржавање енергетског субјекта од свих активности којима се, током решавања потрошачког спора, потрошачу може нанети штета.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Оператор дистрибутивног система није понудио притужиоцу споразум о извршавању обавезе, нити га је обавестио о начинима и условима понуде за закључење споразума о извршењу ове обавезе

Притужилац је навео да је Оператору дистрибутивног система изјавио приговор на рачун за утрошену електричну енергију, у коме је, између осталог, Оператору поднео и молбу да му се након утврђивања стварне висине дуга одобри плаћање дуговања у дванест једнаких месечних рата, с обзиром на то да је притужилац корисник пензије, а радно способни чланови његовог домаћинства незапослени. Оператор је притужиоцем захтев одбио са образложењем да Оператор нема овлашћења за закључење споразума о отплати дуга на рате, јер Привредно друштво „ЕПС Снабдевање“ као поверилац није одобрио Оператору да у његово име и за његов рачун закључује било какве споразуме о отплати дуга на рате. Заштитник грађана је спровео поступак контроле законитости и правилности рада наведеног привредног друштва и утврдио пропусте у раду Оператора. Привредном друштву „ЕПС Снабдевање“ упућене су препоруке у циљу отклањања штетних последица које притужилац трпи због пропуста јавног снабдевача, и утврђивања да ли је исти пропуст начињен и у односу на друге купце електричне енергије, те предузимање мера ради отклањања евентуалних штетних последица. Заштитник грађана препоручио је и да у будућим упозорењима пред обуставу испоруке електричне енергије дужници на разумљив начин буду обавештени о начину и условима понуде за закључење споразума о извршењу обавезе, као и о начину и роковима обавештавања снабдевача, односно јавног снабдевача о измирењу дуга. Привредно друштво „ЕПС Снабдевање“ није отклонило пропуст у односу на подносиоца притужбе, али је поступајући по системским препорукама спречило понављање сличних пропуста у будућности.

Оператор дистрибутивног система извршио контролу електроенергетских инсталација без присуства овлашћених лица корисника

Притужила, пуномоћница привредног субјекта, навела је да су овлашћена лица Оператора дистрибутивног система без претходне најаве, без присуства било кога од запослених лица, као и без поштовања законом предвиђене процедуре извршила контролу електроенергетских инсталација у привредном друштву, током које је утврђено наводно оштећење инсталација, након чега је привредном друштву упућен рачун за неовлашћено коришћење електричне енергије.

Притужила је обавештена да је поводом непоштовања процедуре приликом контроле електроенергетских инсталација, Заштитник грађана у оквиру Посебног извештаја „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“ упутио препоруке енергетским субјектима, док је поводом оспоравања неовлашћене потрошње електричне енергије, односно висине дуговања притужила упућена на судски поступак.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да донесе Превентивни акциони план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом, као и Кризни план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом.
2. **Влада** треба да усклади Уредбу о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом са одредбама Закона о енергетици.
3. **Министарство рударства и енергетике, Агенција за енергетику, Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ и са њим повезана привредна друштва**, треба да поступи по препорукама које је Заштитник грађана упутио у свом Посебном извештају „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“.
4. **Министарство рударства и енергетике** треба да предузме све мере из своје надлежности како би јединице локалне самоуправе поступиле у складу са Законом о енергетици и у што краћем року подзаконским актима регулисале делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом као и поступање снабдевача у погледу дефинисања облигационих односа са крајњим купцима.
5. **Јединице локалне самоуправе** треба да донесу прописе којима се уређује рад у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом у складу са одредбама Закона о енергетици.
6. **Министарство рударства и енергетике** треба да обезбеди да снабдевачи топлотном енергијом на нивоу јединица локалне самоуправе закључе уговоре о снабдевању топлотном енергијом са крајњим купцима у складу са Законом о енергетици.

ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донет је нови Закон о оглашавању.⁶²⁴
2. Донета је Уредба о условима и начину доделе и коришћења средстава за подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста на територији Републике Србије.⁶²⁵
3. Донета је Уредба о обавезној производњи и промету хлеба од брашна „Т-500“.⁶²⁶
4. Донет је Правилник о оглашавању и спонзорству у електронским медијима.⁶²⁷

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге унапредила је информисање потрошача о ценама услуга коришћења јавних комуникационих мрежа, условима приступа, коришћењу, евентуалним ограничењима и квалитету услуга.⁶²⁸
2. С обзиром на то да у области заштите потрошача у највећем броју примљених притужби није било основа за поступање овог органа, Заштитник грађана је велики број грађана информисао о правима потрошача, доступним механизмима заштите права потрошача, службама надлежним за контролу примене законских и подзаконских прописа који се односе на ову област, органима и удружењима за заштиту потрошача, као и о праву на покретање судског или другог поступка заштите у случајевима могућег кршења права потрошача.
3. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 219 предмета у којима су подносиоци указивали на 196 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 246 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 13 поступака који су вођени, 3 (23,08%) поступка су окончана упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 13 препорука, од којих је поступљено по 2 (15,38%), није поступљено по 3 (23,08%), а у року за поступање је 8. На основу броја утврђених (8) и отклоњених (5) пропуста, ефикасност у овој области је 62,50%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Није донет Национални програм заштите угрожених потрошача.

⁶²⁴ „Службени гласник РС“, број 6/16.

⁶²⁵ „Службени гласник РС“, број 105/16.

⁶²⁶ „Службени гласник РС“, број 65/16.

⁶²⁷ „Службени гласник РС“, број 101/16.

⁶²⁸ Препоруке су доступне на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4838-2016-08-01-12-08-31>.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:

- да **Влада** донесе Национални програм заштите угрожених потрошача.

Образложење

Како Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад привредних друштава и предузетника на чије се поступање у области заштите потрошача односио највећи број притужби, грађани су упућивани на надлежне органе и организације (органе управе, правосудне органе, организације потрошача) уз давање информација, смерница и упутства на који начин могу да заштите своја потрошачка права.

Неопходност усклађивања домаћег законодавства са прописима Европске уније, као и потреба боље заштите потрошача, довели су током 2016. године и до доношења новог Закона о оглашавању. Нови закон концизно дефинише термин „оглашавање“ а одређено је шта се у смислу наведеног закона не сматра оглашавањем. У закону се налазе и посебна правила и ограничења која се односе на заштиту деце, која се штите од штетних утицаја посебним рестрикцијама садржаја, начина и средстава оглашавања. Новим законом прецизиран је и појам интернет оглашавања. Такође, забрана рекламирања алкохолних пића према новом закону примењује се у односу на проценат алкохола у пићу (граница дозвољености рекламирања је сада мање од 20% алкохола у пићу), а поред одредби којима се ограничава оглашавање алкохолних пића, забрањује се приказивање употребе односно понашања употребе алкохолних пића ради спречавања непосредног охрабривања њихове конзумације, што такође важи и за приказивање пушења, односно његовог опонашања.

Поред Закона о оглашавању, током 2016. године донет је и одређени број подзаконских прописа којима је унапређена заштита потрошача.

Уредбом о условима и начину доделе и коришћења средстава за подстицање унапређења туристичког промета домаћих туриста на територији Републике Србије⁶²⁹ предвиђено је подстицање развоја домаћег туризма кроз доделу ваучера за субвенционисано коришћење услуге смештаја у угоститељским објектима.

У циљу снабдевања робом од виталног значаја за живот и здравље људи, а посебно социјално најугроженијих категорија становништва, Влада је донела Уредбу о обавезној производњи и промету хлеба од брашна „Т-500“⁶³⁰, у складу са којом су произвођачи хлеба обавезни да произведу и ставе у промет хлеб од брашна „Т-500“ у количини од најмање 40% дневне производње свих врста хлеба, док су трговци на мало који продају хлеб обавезни да у структури дневне набавке свих врста хлеба имају најмање 40% хлеба од овог типа брашна. Поред тога, Уредбом је ограничена је и највиша могућа стопа марже, односно трошкова промета хлеба од брашна „Т-500“.

Правилником о оглашавању и спонзорству у електронским медијима⁶³¹ ближе су уређени услови и начин приказивања и упућивања на робу, услугу, жиг или друге ознаке у програмским садржајима приликом пласирања производа. Такође су уређени облик, трајање и место обавештавања о пласирању производа, садржина обавештења,

⁶²⁹ „Службени гласник РС“, број 105/16.

⁶³⁰ „Службени гласник РС“, број 65/16.

⁶³¹ „Службени гласник РС“, број 101/16.

начин емитовања и време емитовања обавештења о спонзору. Правилник садржи и одредбе о условима емитовања телевизијског и радијског оглашавања, телевизијске и радијске продаје и емитовања ТВ оглашавања, односно ТВ продаје без прекидања емисије.

Једна од мањкавости у области заштите потрошача јесте и то што Република Србија и даље нема Национални програм заштите угрожених потрошача, који треба да уреди критеријуме за дефинисање угрожених потрошача и специфичних услова за обезбеђивање услуга од општег економског интереса угроженим потрошачима у појединим областима услуга од општег економског интереса. Заштитник грађана је у својим годишњим извештајима за 2014. и 2015. годину нагласио потребу доношења Националног програма заштите угрожених потрошача.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге није поступала у складу са начелима добре управе

Министарство трговине, туризма и телекомуникација није одговорило притужиоцу на притужбу у којој је изразио незадовољство радом министарства у вези са пропустима у раду РАТЕЛ-а, на које је указао. Заштитник грађана је Регулаторној агенцији за електронске комуникације и поштанске услуге упутио препоруке, да, између осталог, у свом будућем раду поштује начела добре управе. Агенцији је препоручено да актима којима одговара на захтев за заштиту права корисника телекомуникационих услуга пружи потпун и јасан одговор на сва питања корисника која су у надлежности Агенције; упути кориснике на надлежни орган за питања која нису у њеној надлежности, односно на поступак и орган пред којим могу заштити своја права из претплатничких уговора, уколико нису задовољни исходом поступка пред Агенцијом; као и увек обавести кориснике о томе да ли је поступање оператора у складу са законом и прописаним условима за обављање делатности електронских комуникација. Агенција је поступила по препорукама.

Продавница спортске опреме није уважила притужиоачеву рекламацију

Притужилац је у својој притужби упућеној овом органу навео да је продавница спортске опреме одбила његову благовремено уложу рекламацију на купљену робу, са образложењем да је притужилац неадекватно користио купљени артикал. Како Заштитник грађана није надлежан за контролу правилности и законитости рада привредних субјеката који не врше јавна овлашћења, притужилац је упућен да се поводом предмета притужбе обрати Министарству трговине, туризма и телекомуникација, као и регистрованим удружењима за заштиту потрошача.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Влада** треба да донесе програме заштите угрожених категорија потрошача у услугама од општег економског интереса (Национални програм заштите угрожених потрошача).

ПОЉОПРИВРЕДА И ЖИВОТНА СРЕДИНА

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Донети су Закон о изменама и допунама Закона о пољопривреди и руралном развоју и Закон о изменама и допунама Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.⁶³²
2. Донет је Правилник о одређивању подручја са отежаним условима рада у пољопривреди.⁶³³
3. Донет је Правилник о утврђивању програма мера здравствене заштите животиња за 2016. годину.⁶³⁴
4. Ступио је на снагу Закон о заштити земљишта⁶³⁵
5. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о управљању отпадом⁶³⁶
6. Донет је Закон о изменама и допунама Закона о водама⁶³⁷
7. Донета је Уредба о утврђивању државног програма санације загађења Костајничке реке, Корените и Јадра услед изливања јаловине са флотацијских депонија рудника антимона „Столице“⁶³⁸
8. Донет је Уредба о изменама и допунама Уредбе о критеријумима за обрачун накнаде за амбалажу или упаковане производе и ослобађање од плаћања накнаде обвезника плаћања, висини накнаде, као и начину обрачунавања плаћања накнаде.⁶³⁹
9. Донета је Уредба о методологији за израду инвентара емисија и пројекција загађујућих јматерија у ваздух.⁶⁴⁰

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Влада Републике Србије је коначно донела Уредбу о утврђивању државног програма санације загађења Костајничке реке, Корените и Јадра услед изливања јаловине са флотацијских депонија рудника антимона „Столице“.
2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана да исправи уочене пропусте у одлучивању по захтевима за упис у Централни регистар објеката, Министарство пољопривреде и заштите животне средине је након више од годину дана почело да одлучује о захтевима странака за које је процењено да немају уредно поднету документацију.

⁶³² „Службени гласник РС“, број 101/16.

⁶³³ „Службени гласник РС“, број 39/16.

⁶³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 25/16 и 61/16.

⁶³⁵ „Службени гласник РС“, број 112/15.

⁶³⁶ „Службени гласник РС“, број 14/16.

⁶³⁷ „Службени гласник РС“, бр. 101/16.

⁶³⁸ „Службени гласник РС“, број 39/16.

⁶³⁹ „Службени гласник РС“, 22/16.

⁶⁴⁰ „Службени гласник РС“, број 03/16.

3. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство пољопривреде и заштите животне средине почело је да поступа по захтевима грађана за давање сагласности за држање и репродукцију дивљих животиња као кућних љубимаца.
4. Поступајући по препорукама Заштитника грађана, општине Мајданпек, Апатин и Аранђеловац отпочеле су предузимање потребних мера у циљу изградње прихватилишта за напуштене животиње као и формирање зоохигијенске службе на својим територијама.
5. Отклањањем пропуста у раду Министарства пољопривреде и заштите животне средине – Управе за ветерину, одмах након сазнања да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њеног рада, Управа је спровела набавку вакцина против нодуларног дерматитиса и вакцинацију говеда у подручјима на којима је избила епидемија ове болести.
6. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство финансија – Сектор за контролу јавних средстава разрешили су сукоб надлежности и утврдили да је Министарство пољопривреде и заштите животне средине надлежно да поступа по притужбама у којима се указује на потенцијалне неправилности у поступку доделе средстава субвенција пољопривредним газдинствима.
7. Отклањањем пропуста у раду Министарства пољопривреде и заштите животне средине, одмах након сазнања да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њеног рада, закључен је Уговор о регулисању права и обавеза за 2016. годину са Пољопривредном стручном службом Прокупље и запосленима су исплаћене зараде за прва два квартала 2016. године.
8. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Министарство пољопривреде и заштите животне средине донело је одлуке по захтевима странака за установљавање ловишта и давање права на газдовање ловиштем.
9. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 64 предмета у којима су подносиоци указивали на 65 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 65 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Од укупно 32 поступака који су вођени, 5 (15,63%) поступака је окончано упућивањем препорука у скраћеном контролном поступку. У осталим случајевима, Заштитник грађана је водио контролни поступак и упутио 14 препорука, од којих је поступљено по 4 (33,33%), није поступљено по 5 (41,67%), а у року за поступање је 5. На основу броја утврђених (14) и отклоњених (9) пропуста, ефикасност у овој области је 64,29%. У току 2016. године, доспело је на поступање и 8 препорука из 2015. године. Од тога броја, поступљено је по 3 (37,50%), а није поступљено по 5 (62,50%).

Мањкавости на државном нивоу

1. Министарство пољопривреде и животне средине не поступа по захтевима странака за издавање потврде да су странке уплатиле већи износ од оног који је представљао њихову обавезу на име накнада које се уплаћују овом министарству.
2. Велики број јединица локалне самоуправе још увек није на својој територији обезбедио зоохигијенску службу и прихватилиште за напуштене животиње, иако је протекло више година од доношења Закона о ветеринарству⁶⁴¹ и Закона о добробити животиња⁶⁴² којима су ове обавезе локалних самоуправа установљене.

⁶⁴¹ „Службени гласник РС“, бр. 91/05, 30/10 и 93/12.

⁶⁴² „Службени гласник РС“ број 41/09.

3. Ни након упућене препоруке Министарству пољопривреде и заштите животне средине ради отклањања проблема у раду комисија јединице локалне самоуправе за враћање одузетог земљишта, велики број поступака који се тичу враћања одузетог земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом, због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа није окончан.
4. Финансирање рада пољопривредних стручних служби на територији Републике Србије по постојећем моделу не функционише на задовољавајући начин због чега запослени у овим организацијама сваке године чекају више месеци како би се остварили услови за закључење Уговора о регулисању права и обавеза на основу којих се врши исплата њихових примања.
5. Министарство пољопривреде и заштите животне средине ни у 2016. години није успело да организује и спроведе конкурс за уступање на коришћење рибарских подручја на територији Републике Србије.
6. Министарство пољопривреде и заштите животне средине још увек није донело недостајуће планске документе за управљање водама.
7. Јединице локалне самоуправе у својим буџетима неопредељују довољно финансијских средстава за предузимање мера у циљу заштите животне средине или расположива средства усмеравају неплански и без јасних критерија и унапред утврђених приоритета.
8. Министарство пољопривреде и заштите животне средине необезбеђује финансијску подршку јединицама локалних самоуправа ради испуњавања многобројних законом прописаних обавеза у области заштите животне средине.
9. Дивље – нелегалне депоније (сметлишата) и даље у многим јединицама локалне самоуправе представљају основни облик одлагања комуналног и другог отпада.
10. Грађани Зајаче и даље живе у загађеној средини и поред најаве и обећања надлежних органа да ће санирати извор загађења и успоставити механизам надзора загађености воде, ваздуха и земљишта на овом подручју.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** обезбеди да јединице локалне самоуправе које на својој територији још увек нису обезбедиле зоохигијенску службу и прихватилиште за напуштене животиње или су пропустиле да донесу Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака у што краћем року исправе ове пропусте;
 - да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** предузме све неопходне мере како би обезбедило да се поступци враћања пољопривредног земљишта који су још увек у току окончају у најкраћем могућем року и да се бившим власницима по правоснажном окончању поступка омогући несметан и бесплатан упис права својине у катастар непокретности као и увођење у посед на земљишту које им је враћено у посед или без одлагања исплати утврђена новчана накнада;

- да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** сагледа значај и сврсисходност изградње високонапонског далековода у Винчи у зони повећане осетљивости, односно у непосредној близини школе и обданишта, руководећи се правичношћу и прокламованим принципима заштите од нејонизујућих зрачења;
 - да **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** заједнички предузму мере у циљу доношења законских или подзаконских прописа који регулишу квалитет грађевинског материјала у циљу заштите животне средине.
2. Општине Бач и Беоцин нису поступиле по препорукама Заштитника грађана да на својој територији обезбеде зоохигијенску службу и прихватилиште за напуштене животиње.
 3. Министарство пољопривреде и заштите животне средине – Управа за ветерину није поступило по препоруци Заштитника грађана да донесе одлуку по жалби изјављеној против решења Републичког ветеринарског инспектора Расинског округа.
 4. Министарство пољопривреде и заштите животне средине – Управа за ветерину није поступило по препоруци Заштитника грађана да све захтеве за спровођење надзора над Градском управом града Суботице проследи Министарству државне управе и локалне самоуправе.
 5. Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља нису поступили по препорукама Заштитника грађана да предузму мере у циљу отклањања извора загађења и успостављања сталног надзора загађености ваздуха, воде и земљишта у месту Зајача.

Образложење

На плану законодавних активности, у 2016. години, посебно треба издвојити доношење Закона о изменама и допунама Закона о пољопривреди и руралном развоју, којим је у наш правни систем уведен поступак спровођења и контроле ИПАРД програма.⁶⁴³ Такође, Законом о изменама и допунама Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју законодавац је настојао да побољша постојећа решења која су се односила на обавезе корисника подстицаја и поједине од законом предвиђених подстицаја

Правилником о одређивању подручја са отежаним условима рада у пољопривреди проглашене су за подручја са отежаним условима рада и неке области које нису биле обухваћене претходним правилником. Треба истаћи и доношење Правилника о утврђивању програма мера здравствене заштите животиња за 2016. годину и његових измена, као подзаконског акта од посебне важности, имајући у виду повећан број епидемија заразних болести међу домаћим животињама, које су погодиле територију Републике Србије током претходне године.

По притужби грађанина који се жалио да по његовом захтеву за упис у Централни регистар објекат чека осам месеци на одлуку Министарства пољопривреде и заштите животне средине, установљено је да од априла месеца 2015. године ово министарство

⁶⁴³ У питању је програм руралног развоја у оквиру Инструмента за претприступну помоћ руралном развоју (ИПАРД), који се финансира средствима претприступне помоћи Европске уније, као и из буџета Републике Србије.

послове у вези са Централним регистром објеката обавља са минималним кадровским капацитетом. Такође, због превеликог броја захтева који пристиже, приоритет у раду имају захтеви за које је оцењено да је уз њих приложена сва потребна документација. Оваквом праксом двоструко су повређена права подносилаца захтева који су оцењени као неуредни. Не само да ова лица не добијају одлуку у законском року, већ због чекања на одлуку министарства пропуштају рокове за остваривање права која не могу да остваре без одлуке министарства о упису у Централни регистар објеката (у питању су разне врсте пољопривредних субвенција). Из наведених разлога, Заштитник грађана упутио је препоруку Министарству пољопривреде и заштите животне средине којом је захтевао благовремено поступање по поднетим захтевима и по којој је министарство поступило.

Такође, у поступању по притужбама грађана Заштитник грађана установио је да Министарство пољопривреде и заштите животне средине не одлучује по захтевима грађана за давање сагласности за држање и репродукцију дивљих животиња као кућних љубимаца, што је обавеза овог министарства прописана Законом о добробити животиња. Током поступка контроле Заштитник грађана обавештен је да Министарство не доноси одлуке по овим захтевима због тога што је чл. 58. став 1. тог закона прописано да решење о одобрењу доноси министар надлежан за послове пољопривреде на основу претходно прибављене сагласности министра надлежног за послове животне средине. Услед измена у организационој структури министарства до којих је дошло након доношења Закона о министарствима⁶⁴⁴, области пољопривреде и заштите животне средине нашле су се у делокругу истог министарства, што значи да је за давање сагласности на решење о одобрењу и доношење самог решења надлежан исти министар. Заштитник грађана упутио је препоруку Министарству пољопривреде и заштите животне средине да донесе тражену одлуку. Министарство је обавестило Заштитника грађана да ће Сектор за заштиту животне средине одлучивати о давању сагласности за држање дивљих животиња, након чега ће министар доносити коначну одлуку.

Иако је прошло више година од доношења законских прописа којима је регулисано успостављање зоохигијенске службе и прихватилишта за напуштене животиње, велики број јединица локалне самоуправе још увек није реализовао на својој територији ове законом предвиђене обавезе. Битно је напоменути да локалне самоуправе оваквом праксом не угрожавају само добробит напуштених и изгубљених животиња, већ и здравље и безбедност грађана. Стога је Заштитник грађана током 2016. године покренуо више поступака контроле рада општина и градова против којих су поднете притужбе у којима се указивало на наведене пропусте, те је до краја 2016 године окончано пет поступака контроле, с половичним резултатом. По препорукама Заштитника грађана поступиле су општине Мајданпек, Апатин и Аранђеловац и отпочеле активности у циљу испуњења обавеза прописаних Законом о ветеринарству и Законом о добробити животиња. Насупрот томе, општине Бач и Беочин нису поступиле по упућеним препорукама.

На територији Републике Србије током 2016. године избило је више епидемија заразних болести стоке. Заштитнику грађана су се у неколико наврата обраћали грађани са подручја Босилеграда и Штиткова, жалећи се да надлежни органи још увек нису набавили вакцине за болести нодуларни дерматитис и клостридијалне инфекције. Током поступака контроле које је покренуо Заштитник грађана, вакцине које су недостајале су набављене и незаштићена грла стоке су вакцинисана.

⁶⁴⁴ „Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15 – др. закон.

Заштитнику грађана обратила се Пољопривредна стручна служба Прокупље због проблема који постоји дужи низ година, а који је посебно дошао до изражаја током 2016. године и тиче се финансирања рада Пољопривредних стручних и саветодавних служби. Током поступка надзора над радом Министарства пољопривреде и заштите животне средине, установљен је начин финансирања рада наведених служби. Наиме, Влада сваке године доноси Уредбу о утврђивању Годишњег програма развоја саветодавних послова у пољопривреди, а након тога Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Пољопривредне стручне и саветодавне службе закључују Уговор о регулисању права и обавеза у вези са извршавањем послова предвиђених Годишњим програмом развоја за ту годину. Тек након закључења наведеног уговора исплаћују се новчана средства из којих се, између осталог, финансира и исплата зарада запосленима у овим организацијама и која морају да се утроше до краја исте године за предвиђене намене. У пракси, Влада поменуто Уредбу најчешће доноси тек током петог или шестог месеца у години (што се догодило и 2016. године), да би након тога у седмом или осмом месецу био закључен Уговор о регулисању права и обавеза за текућу годину (који је са Пољопривредном стручном службом Прокупље, након интервенције Заштитника грађана, закључен током месеца августа за 2016. годину). Последица оваквог поступања је да запослени у Пољопривредним стручним и саветодавним службама током већег дела године обављају своје послове без исплаћених зарада и здравственог осигурања, упркос томе што су у радном односу. Заштитник грађана је обавештен да је Министарство формирало посебну радну групу која ради на формулисању измена Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде које подразумевају и проналажење ефикаснијег начина за финансирање Пољопривредних саветодавних и стручних служби почев од 2017. године.⁶⁴⁵

Значајан недостатак у раду Министарства пољопривреде и заштите животне средине огледа се и у томе што оно није у стању да изда потврде о уплати накнада и такси када их странке од њега затраже, у случајевима када су уплатиле већи износ од предвиђеног. Истакнуто је да је то последица непостојања потребне евиденције и да је у плану оснивање посебног Фонда који ће успоставити вођење евиденције по систему двојног књиговодства за рачуноводствено праћење послова, као и да ће министарство тек тада бити у могућности да издаје обвезницима потврде о евентуално прешлаћеним новчаним средствима.

У 2016. години и даље је био присутан проблем у раду комисија јединица локалне самоуправе за враћање пољопривредног земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа, а који се односи на превелику дужину трајања појединих поступака за враћање земљишта пред наведеним комисијама. Заштитник грађана је крајем 2015. године упутио препоруку Министарству пољопривреде и заштите животне средине да у сарадњи са другим органима преузме мере и обезбеди да се поступци враћања пољопривредног земљишта који су још увек у току окончају у најкраћем могућем року. Министарство није поступило по препоруци Заштитника грађана образлажући да решавање предметног проблема (функционисања и рада комисија) није у њиховој надлежности, већ у надлежности Министарства финансија и Владе. Заштитник грађана није уважио изјашњење овог органа, имајући у виду законом прописане надлежности, као и непримерену дужину трајања поступака за враћање одузетог земљишта. Министарство је свакако својом неактивношћу допринело да настали проблеми постану још сложенији и тежи за решавање будући да му нису били непознати проблеми у

⁶⁴⁵ „Службени гласник РС“, број 30/10.

функционисању комисија. Стога је Министарство требало да својим активним деловањем допринесе њиховом системском решавању и у тај процес укључи све органе који имају или могу имати утицај на успешно превазилажење ове спорне ситуације.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине у фебруару 2016. године, поништило је Конкурс за уступање на коришћење рибарских подручја на територији Републике Србије који је објављен крајем 2015. године, не образложивши разлоге за овакву одлуку. Након тога, надлежно министарство није успело да ни током године организује и спроведе нови Конкурс. Због овога се риболовачка удружења и привредна друштва заинтересована за добијање права на коришћење рибарских подручја налазе у неравноправном положају у односу на друштва којима је годинама уназад продужавано право на њихово коришћење.

На пољу заштите животне средине, у 2016. години било је значајнијих законодавних активности. Донето је неколико нових закона, а у току је израда више прописа од великог значаја за заштиту животне средине. Пре свега, нови Закон о заштити земљишта је ступио на снагу и почео са применом, и то са циљем да уреди систематско праћење стања и квалитета земљишта, мере санације, ремедијације, рекултивације, инспекцијски надзор и друга питања од значаја за заштиту и очување земљишта као природног ресурса од националног интереса.

КАРАКТЕРИСТИЧНИ СЛУЧАЈЕВИ

Општина Апатин није обезбедила прихватилиште за напуштене животиње

Притужилац се обратио Заштитнику грађана наводећи да општина Апатин не испуњава своје законске обавезе пружања помоћи, бриге и смештаја напуштеним животињама.

Након спроведеног поступка контроле, општина Апатин је предузела мере како би испунила обавезе предвиђене Законом о ветеринарству и Законом о добробити животиња да на својој територији обезбеди зоохигијенску службу и прихватилиште за напуштене животиње.

Министарство годинама није одлучивало о захтеву притужиоца

Ловачко удружење поднело је притужбу Заштитнику грађана у којој је указало да Министарство пољопривреде и заштите животне средине у дужем временском периоду није поступило по његовом захтеву за успостављање ловишта.

Након спроведеног поступка контроле утврђено да министарство није у законском року одлучило о притужиоцевом захтеву и упућена је препорука да то у најкраћем року учини, по којој је министарство поступило и донело тражено решење.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да почне да издаје тражене потврде странкама које су уплатиле већи износ од оног који представља њихову обавезу на име накнада које се уплаћују овом министарству.
2. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да обезбеди да јединице локалне самоуправе које на својој територији још увек нису обезбедиле зоохигијенску службу и прихватилиште за напуштене животиње или су пропустиле

да донесу Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, у што краћем року исправе ове пропусте.

3. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме све неопходне мере како би обезбедило да се поступци враћања пољопривредног земљишта који су још увек у току окончају у најкраћем могућем року и да се бившим власницима поменутог земљишта по правоснажном окончању поступка омогући несметан и бесплатан упис права својине у Катастар непокретности и увођење у посед на земљишту које им је враћено у посед или без одлагања исплати утврђена новчана накнада.
4. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да убрза рад на припреми Закона о изменама и допунама Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде како би већ у 2017. години била могућа примена најављених нових решења за финансирања пољопривредних саветодавних и стручних служби.
5. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља** треба да поступе по препорукама Заштитника грађана упућеним ради отклањања извора загађења и успостављања сталног надзора загађености ваздуха, воде и земљишта у месту Зајача.
6. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да организује и спроведе Конкурс за уступање на коришћење рибарских подручја на територији Републике Србије.
7. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да, у циљу пуне примене препорука ЕУ директива, подигне ниво кадровске оспособљености, ангажовањем додантог особља, посебно у одељењима за квалитет ваздуха, вода, и националном регистру загађујућих материја.
8. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да унапреди сарадњу са јединицама локалних самоуправа у циљу техничке и административне подршке у спровођењу надлежности за управљање комуналним отпадом.
9. **Сектор инспекције за заштиту животне средине Министарства пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме мере у циљу јачања капацитета инспекције.

3.17.РЕСОР БЕЗБЕДНОСТИ

ПРЕГЛЕД СТАЊА

Најзначајнија постигнућа државе

1. Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа у овом ресору током 2016. године.

Најзначајнији резултати рада Заштитника грађана

1. Дугогодишње активности Заштитника грађана у демократској цивилној контроли сектора безбедности препознате су као пример добре праксе на европском нивоу.
2. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Војнобезбедносна агенција је од својих припадника који спроводе поступак унутрашње контроле почела да тражи изјаву о непостојању сметњи за њихово учешће у конкретном контролном поступку.
3. Заштитник грађана је у 2016. години у овом ресору примио 8 предмета у којима су подносиоци указивали на 9 повреда права. У истом периоду, окончао је рад на укупно 18 предмета примљених у 2016. и ранијих година. Заштитник грађана је упутио 7 препорука, и по свима је поступио. На основу броја утврђених (7) и отклоњених (7) пропуста, ефикасност у овој области је 100%.

Мањкавости на државном нивоу

1. Народна скупштина, преко својих радних тела, треба да врши правовремену, објективну и непристрасну контролу рада служби безбедности, као и да на том плану оствари квалитетну сарадњу са другим спољашњим контролним механизмима.
2. Службе безбедности треба да буду професионализоване, деполитизоване, и подвргнуте демократској и цивилној контроли.
3. Потребно је ујединити постојеће техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију, која би пружала техничке услуге пресретања комуникација и других сигнала свим овлашћеним корисницима. Опрема за пресретање комуникација треба да буде прикупљена од различитих органа и са различитих места на којима се тренутно налази и дата на коришћење тој агенцији, чији рад мора да буде под строгим контролом. Свако поседовање опреме за пресретање електронских комуникација, мимо националне агенције, треба да буде криминализовано.
4. Потребно је ујединити процедуре државних органа према пружаоцима електронских комуникација (провајдерима) и њихове обавезе.
5. Потребно је обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.
6. Потребно је обезбедити ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности.
7. Потребно је криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна

ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба такође да буде кривично дело.

8. Потребно је обавезати унутрашње надзорне механизме да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и друге органе спољне контроле, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и када се ради о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права.
9. Потребно је анализирати спровођење Закона о тајности података⁶⁴⁶, посебно декласификацију старих докумената, те размотрити потребу за доношењем озбиљних измена тог закона или доношење новог закона, како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет.
10. Потребно је обезбедити подршку контролним органима у јачању капацитета да рукују поверљивим подацима и чувају их.
11. Потребно је усвојити нови закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидивост у употреби посебних мера.
12. Потребно је размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихову улогу у кривичним поступцима.

Најзначајније препоруке, мишљења и законодавне иницијативе Заштитника грађана по којима није поступљено

1. Није поступљено по следећим предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе из Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину:
 - **Народна скупштина**, преко својих радних тела, треба да врши правремену, објективну и непристрасну контролу рада служби безбедности, као и да на том плану оствари квалитетну сарадњу са другим спољашњим контролним механизмима.
 - **Службе безбедности** треба да буду професионализоване, деполитизоване, и подвргнуте демократској и цивилној контроли.
 - Потребно је ујединити постојеће техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију, која би пружала техничке услуге пресретања комуникација и других сигнала свим овлашћеним корисницима. Опрема за пресретање комуникација треба да буде прикупљена од различитих органа и са различитих места на којима се тренутно налази и дата на коришћење тој агенцији, чији рад мора да буде под строгим контролом. Свако поседовање опреме за пресретање електронских комуникација, мимо националне агенције, треба да буде криминализовано.
 - Потребно је ујединити процедуре државних органа према пружаоцима електронских комуникација (провајдерима) и њихове обавезе.
 - Потребно је обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.

⁶⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 104/09.

- Потребно је обезбедити ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности.
- Потребно је криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба такође да буде кривично дело.
- Потребно је обавезати унутрашње надзорне механизме да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и друге органе спољне контроле, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и када се ради о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права.
- Потребно је анализирати спровођење Закона о тајности података, посебно декласификацију старих докумената, те размотрити потребу за доношењем озбиљних измена тог закона или доношење новог закона, како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет.
- Потребно је обезбедити подршку контролним органима у јачању капацитета да рукују поверљивим подацима и чувају их.
- Потребно је усвојити нови закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидивост у употреби посебних мера.
- Потребно је размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихову улогу у кривичним поступцима.

Образложење

Системски проблеми у сектору безбедности и даље су актуелни, односно не бележе се значајније активности на њиховом отклањању, упркос томе што су Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности још 2012. године предложили 14 мера за унапређење стања. Стога се кључне мањкавости, али и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе, понављају и у овом извештају.

Поменутих 14 мера, али и друге активности које је Заштитник грађана, од свог оснивања, предузимао у демократској цивилној контроли сектора безбедности препознате су као пример добре праксе на европском нивоу. Комесар за људска права Савета Европе назвао је активности Заштитника грађана „јединственим примером у Европи“, наглашавајући да овај орган истражује притужбе на рад служби безбедности, проактивно делује покрећући поступке по сопственој иницијативи и успешно оспорава уставност закона пред Уставним судом.⁶⁴⁷

Током извештајног периода, Заштитник грађана је препоруком утврдио да је Војнобезбедносна агенција поступила непринципијелно, ретрибутивно и посебно некоректно према свом пензионисаном припаднику, подносећи против њега кривичну

⁶⁴⁷ Council of Europe Commissioner for Human Rights, *National human rights structures: protecting human rights while countering terrorism*, 06/12/2016, <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/national-human-rights-structures-protecting-human-rights-while-countering-terrorism>.

пријаву шест месеци након пензионисања у вези са радњама које је предузео док је био у радном односу. Поступајући по препоруци Заштитника грађана, Војнобезбедносна агенција је изменила своју досадашњу праксу и почела да тражи изјаву о непостојању сметњи за учешће у контролном поступку од својих припадника који спроводе поступак унутрашње контроле. Такође је информисала Заштитника грађана да ће свестрано размотрити препоруке које се односе на измену прописа којима је уређено поступање унутрашње контроле, како би и накнадна сазнања о постојању необјективности постала основ за изузеће припадника који учествује у поступку унутрашње контроле.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

1. Народна скупштина, преко својих радних тела, треба да врши правовремену, објективну и непристрасну контролу рада служби безбедности, као и да на том плану оствари квалитетну сарадњу са другим спољашњим контролним механизмима.
2. Службе безбедности треба да буду професионализоване, деполитизоване, и подвргнуте демократској и цивилној контроли.
3. Потребно је ујединити постојеће техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију, која би пружала техничке услуге пресретања комуникација и других сигнала свим овлашћеним корисницима. Опрема за пресретање комуникација треба да буде прикупљена од различитих органа и са различитих места на којима се тренутно налази и дата на коришћење тој агенцији, чији рад мора да буде под строгим контролом. Свако поседовање опреме за пресретање електронских комуникација, мимо националне агенције, треба да буде криминализовано.
4. Потребно је ујединити процедуре државних органа према пружаоцима електронских комуникација (провајдерима) и њихове обавезе.
5. Потребно је обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.
6. Потребно је обезбедити ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности.
7. Потребно је криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба такође да буде кривично дело.
8. Потребно је обавезати унутрашње надзорне механизме да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и друге органе спољне контроле, посебно у случајевима када се о њих оглушило руководство органа у којима су образовани и када се ради о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права.
9. Потребно је анализирати спровођење Закона о тајности података, посебно декласификацију старих докумената, те размотрити потребу за доношењем

озбиљних измена тог закона или доношење новог закона, како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет.

10. Потребно је обезбедити подршку контролним органима у јачању капацитета да рукују поверљивим подацима и чувају их.
11. Потребно је усвојити нови закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидивост у употреби посебних мера.
12. Потребно је размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихову улогу у кривичним поступцима.

4. САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

4.1. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ

У 2016. години Заштитник грађана бележи пад нивоа сарадње са Народном скупштином и Владом.

Народна скупштина супротно одредби члана 58. Закона о Народној скупштини и одредбама чл. 238. и 239. Пословника Народне скупштине⁶⁴⁸, другу годину за редом није у пленуму разматрала Годишњи извештај Заштитника грађана.⁶⁴⁹ Правни основ за такво поступање нађен је у погрешном тумачењу одредбе члана 238. став 2. Пословника Народне скупштине, којом је прописано да надлежни одбори: „након разматрања извештаја из става 1. тог члана, подносе извештај Народној скупштини, с предлогом закључка, односно препоруке са мерама за унапређење стања у тим областима“. Реч „након“ тумачи се да скупштински одбори немају прописан рок у којем су дужни да Народној скупштини поднесу извештај, с предлогом закључка у вези са разматраним извештајима државних органа и других ималаца јавних овлашћења⁶⁵⁰ из члана 238. став 1. Пословника. На основу члана 239. став 1. Пословника прописано је да Народна скупштина разматра извештаје независних контролних органа и предлоге закључака, односно препорука надлежних одбора, на првој наредној седници.

Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу (14. септембра 2016.) и Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова (21. септембра 2016.), разматрали су Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину, али и шест месеци након тога, а до дана предаје овог извештаја, нису усвојили извештаје са предлозима закључака и доставили их на разматрање и усвајање у пленуму.

Оваквим (не)поступањем игнорише се рад Заштитника грађана и других државних независних контролних органа, а њихови извештаји који садрже релевантне податке о проблемима у појединим областима и препоруке контролних органа како да се ти пропусти отклоне, остају ван домашаја народних посланика и јавности. Изиграва се и контролна функција Народне скупштине, која је дужна да надзире законитост рада Владе и органа државне управе, а највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији постаје место где се крши закон и Устав.

Закључком Народне скупштине донетим поводом разматрања Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2013. годину⁶⁵¹ предвиђена је обавеза Владе да једном у шест месеци извести Народну скупштину о извршавању препорука Заштитника грађана. Мада је Закључком предвиђена обавеза Владе да редовно (једном у шест месеци) разматра препоруке Заштитника грађана и о томе извештава Народну скупштину, Заштитник грађана нема сазнања да ли Влада поступа по Закључку.

⁶⁴⁸ „Службени гласник РС“, број 20/12 – пречишћени текст.

⁶⁴⁹ Народна скупштина у пленуму није разматрала Годишње извештаје Заштитника грађана за 2014. и 2015. годину.

⁶⁵⁰ У питању су извештаји независног државног органа који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења; државног органа који обезбеђује право на доступност информација од јавног значаја и заштиту података о личности; штити равноправност грађана; обавља ревизију јавних средстава, као и државног орган за борбу против корупције.

⁶⁵¹ „Службени гласник РС“, број 60/14.

Током 2016. године престали су и редовни месечни састанци Председника Владе и Заштитника грађана. Вид сарадње, успостављен током 2015, који иако плононосан није успео да замени законом прописану сарадњу и комуникацију са органима управе који су дужни да са Заштитником грађана сарађују током поступка контроле законитости и правилности њиховог рада, поступају по препорукама Заштитника грађана, односно да увек известе Заштитника грађана о разлозима за непоступање.

Заштитник грађана бележи и да се Влада о појединим иницијативама Заштитника грађана, које су јој упућене у складу са изричитом одредбом Закона о Заштитнику грађана⁶⁵², уопште није изјаснила (нпр. о иницијативи да Влада предложи Закон о изменама и допунама Закона о закључивању и извршавању међународних уговора и иницијативи да Влада предложи Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета).

Унапређена је сарадња са Владом и министарствима једино када је у питању достављање на мишљење нацрта закона и предлога других аката Заштитнику грађана, према Пословнику Владе. И даље, недостаје пракса да Заштитник грађана буде извештен о разлозима неприхватања његових мишљења, када је то случај.

Што се тиче сарадње са скупштинским радним телима, у току 2016. године, Заштитник грађана је најбољу сарадњу остварио са Одбором за људска и мањинска права и равноправност полова. Поменуто тумачење одредби Пословника Народне скупштине, резултирало је тиме да ове године, ни овај одбор, није усвојио извештај са закључцима о разматрању Годишњег извештаја Заштитника грађана. Седницу Одбора на којој је разматран Годишњи извештај Заштитника грађана, карактерисала су настојања председника Одбора да ток расправе задржи на темама које су биле обухваћене Извештајем и спречи посланике владајуће скупштинске већине да седницу одбора претворе у политичке нападе на Сашу Јанковића. У свему осталом, Одбор је у сарадњи са Заштитником грађана, увек поступао у складу са одредбама Устава, закона и Пословника Народне скупштине. Заштитник грађана и Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова одржали су и конференцију „Свеобухватни приступ борби против насиља над женама" у Народној скупштини. Сарадња је настављена и са Одбором за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва, који је позивао Заштитника грађана на седнице на којима је разматрано стање у области миграција.

И 2016. годину карактерише одсуство суштинске сарадње Одбора за права детета са Заштитником. Заштитник грађана и заменица за права детета нису били укључени, ниги позивани на учешће у активностима Одбора. Одбор није разматрао Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину у делу који се односи на права детета.

Сарадња са Одбором за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу током 2016. године огледала се у разматрању Годишњег извештаја Заштитника грађана за 2015. годину. Као што је већ наведено, ни овај Одбор није усвојио извештај са закључцима о разматрању Годишњег извештаја Заштитника грађана. Седници одбора присуствовала су три заменика Заштитника грађана задужена за области из надлежности Одбора. Упркос томе, седницу су обележили покушаји посланике владајуће скупштинске већине да дискредитују заштитника грађана, због његовог одсуства са седнице Одбора, уз оспоравање законских овлашћења његових заменика да на седници одбора Народне скупштине представе Годишњи извештај Заштитника грађана за 2015. годину.

⁶⁵² Чл. 18. Закона о Заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, бр.79/05 и 54/07.

Одбор за уставна питања и законодавство, који по Закону о Заштитнику грађана предлаже Народној скупштини кандидата за избор Заштитника грађана и који би, према томе, требао да буде матични одбор за разматрање извештаја Заштитника грађана – до сада ниједном, па ни у 2016. години, није разматрао овај извештај.

Током 2016. године, настављено је са применом Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору који прописује да Заштитнику грађана и другим независним државним органима (Поверенику за заштиту равноправности, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државној ревизорској институцији и Агенцији за борбу против корупције) Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине одобрава максималан број запослених у њиховим стручним службама. Овим је грубо прекршена независност Заштитника грађана прописана Уставом (као и других поменутих органа чија је независност прописана органским законима), која је пак истовремено сачувана Влади, председнику Републике, Народној банци Србије, Високом савету судства, Уставном суду и Државном већу тужилаца, одредбом да они сами одређују максималан број запослених у својим службама. Примена овог закона додатно је угрозила независност и отежала рад Заштитника грађана и других независних државних органа наметањем непотребних административних процедура.

Одбор за административно - буџетска и мандатно - имунитетска питања одобрио је Заштитнику грађана тражени број запослених на неодређено време у Стручној служби Заштитника грађана за 2016. годину, у складу са новим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Заштитника грађана.

4.2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ

Заштитнику грађана је у Женеви у марту 2016. године уручен сертификат о реакредитацији као националне институције за људска права у Србији (*National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, даље и: NHRI), у највишем статусу „А“. Сертификат додељује Глобална алијанса националних институција за унапређење и заштиту људских права (енгл. *Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, даље: GANHRI), чији акредитациони процес надгледају Уједињене нације.⁶⁵³

Заштитник грађана је у 2016. наставио са интензивном међународном сарадњом на мултилатералном и билатералном плану, превасходно са омбудсманима из региона. Успостављени механизми сарадње с омбудсманима других држава унапређивани су на састанцима, редовним конференцијама, округлим столовима, семинарима, тренинзима и едукативним и осталим скуповима који су организовани у земљи и иностранству. Сарадња с регионалним и европским међународним организацијама и институцијама, као и њиховим специјализованим телима додатно је ојачана.

Заштитник грађана наставио је с редовним активностима у оквиру чланстава у више стручних мрежа: Глобалној алијанси националних институција за људска права, Европској мрежи националних институција за људска права, Међународном институту омбудсмана, Удружењу медитеранских омбудсмана, Европском институту омбудсмана, Европској мрежи омбудсмана за децу и Мрежи омбудсмана за децу Југоисточне Европе.

Сарадња са омбудсманима држава из региона даље је јачана и током 2016. године, нарочито у вези са формулисањем и спровођењем заједничког одговара на избегличку/мигрантску кризу. Тим поводом одржани су скупови у Солуну, Тирани и Охриду. Заштитник грађана присуствовао је скупу у Сарајеву организованом поводом 20 година постојања Омбудсмана Босне и Херцеговине.

Заштитник грађана учествовао је на више међународних и регионалних конференција, а више делегација страних омбудсмана изразило је жељу да се ближе упозна са активностима и праксом Заштитника грађана. Тако су представници Заштитника грађана посетили Омбудсмана Јерменије, ради преношења искустава у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ). Делегација Заштитника грађана је на позив омбудсмана Турске и УНИЦЕФ-а, представила рад Заштитника грађана у области права детета, његову структуру и организацију, рад Панела младих саветника и праксу органа у области права детета. Посета Омбудсману Турске резултат је препознатљивости рада Заштитника грађана у области права детета у међународним круговима.

Заштитник грађана био је домаћин састанка Мреже НПМ Југоисточне Европе. На позив Програма Уједињених нација за развој (УНДП), Заштитник грађана је у Истанбулу учествовао на регионалним консултацијама током којих је колегама из Централне Азије пренео своја искуства, посебно у погледу важности независности омбудсмана. На позив Омбудсмана Каталоније, Заштитник грађана је учествовао на скупу о одговору омбудсмана на актуелне изазове у Европи.

⁶⁵³ GANHRI представља глобалну мрежу институција за заштиту и промоцију људских права чији интерни акредитациони систем, базиран на Париским принципима, признају и надгледају Уједињене нације. GANHRI координира однос између НХРИ и Уједињених нација у области људских права. GANHRI је до 2016. године био познат као Међународни координациони комитет националних институција за људска права (ICC NHRI).

Искуства у заштити права припадника оружаних снага Заштитник грађана делио је с колегама и колегиницама на конференцији у Амстердаму (домаћин једне од претходних конференција одржане у Београду, био је Заштитник грађана). Искуства у контроли служби безбедности и успостављању делотворне и ефикасне спољне контроле рада органа власти, Заштитник грађана пренео је званичницима Палестине током посете коју је организовао и финансирао Женевски центар за демократску контролу оружаних снага. На конференцији у Берлину, Заштитник грађана је говорио о контроли сектора безбедности, док је у Загребу на тематском семинару Европске мреже националних институција за људска права предавао о унапређењу људских права у клими страха проузрокованој терористичким нападима. У мају 2016. године, на позив комесара за људска права Савета Европе Нилса Муижниекса, Заштитник грађана учествовао је на састанку експерата о односу тероризма и људских права.

Заштитник грађана је учествовао у седницама Комитета Уједињених нација за права детета и Комитета Уједињених нација за права особа са инвалидитетом. Заштитник грађана је представио своје налазе у датим областима и изнео предлоге за унапређење тренутног стања. Заштитник грађана је, такође, у 2016. години поднео Комитету Уједињених нација за елиминацију дискриминације жена (CEDAW) и Комитету за права детета (CRC) прилоге у вези са спровођењем изабраних препорука садржаних у Закључним запажањима ова два уговорна тела.⁶⁵⁴ Уједињене нације користе налазе Заштитника грађана као националне институције за заштиту и унапређење људских права ради потпуног и објективног сагледавања поштовања људских права у Републици Србији.

У склопу својих извештајних активности на пољу међународне сарадње, Заштитник грађана је припремио и послао одговоре на различите упитнике Канцеларији високог комесара Уједињених нација за људска права (OHCHR). Такође је сарађивао и са специјалним процедурама Уједињених нација. Заменик заштитника грађана, Роберт Сепи, састао се са специјалним известиоцем Уједињених нација за права интерно расељених лица Чалока Бејанијем, кога је упознао са ставовима и активностима Заштитника грађана у вези са остваривањем права интерно расељених лица. Сепи се такође састао и са Каримом Беноне, специјалном извештајком Уједињених нација за културна права.

Комисија против расизма и нетолеранције Савета Европе се, у оквиру петог циклуса мониторинга Србије, обратила Заштитнику грађана ради оцене стања људских права у Србији.

Доприносећи процесу приступања Републике Србије Европској унији, Заштитник грађана је, поред учествовања на састанцима одбора и пододбора за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, разговарао у више наврата са представницима Европског парламента: известиоцем Европског парламента за Србију Дејвидом Мекалистером, делегацијом Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање Европског парламента, делегацијом Одбора за спољне послове Европског парламента и његовим Пододбором за људска права, као и представницима Удружења бивших чланова Европског парламента. Поред тога, састајао се и са више

⁶⁵⁴ Закључна запажања поднео Комитету за елиминацију дискриминације жена о Комбинованом другом и трећем периодичном извештају Републике Србије који је Комитет усвојио 2013. године и Закључна запажања Комитета за права детета о Иницијалном извештају републике Србије о примени Конвенције о правима детета које је Комитет усвојио 2008. године.

експертских мисија Европске уније. Такође, Заштитник грађана континуирано учествује у извештавањима Републике Србије у вези са приступањем Европској унији.

Током 2016. године, Заштитник грађана је имао састанке и са високим страним званичницима: министром спољних послова Велике Британије Борисом Џонсоном, министром за Европу у Влади Савезне Републике Немачке Михаелом Ротом и помоћником државног секретара САД Викторијом Нуланд. Заштитник грађана се састао и са делегацијама парламената Француске и Чешке, док је у Парламенту Велике Британије одржао предавање на позив организације *Serbian City Club*. Током посете Великој Британији, заштитник грађана, Саша Јанковић, састао се и са лордом Босвелом, председавајућим Одбора за Европску унију у Дому Лордова, као и са директорком за Западни Балкан у Министарству спољних послова Фионом Мекилвам.

ПРОЈЕКТИ

Заштитник грађана је у току 2016. године спровео пројекат под називом *Унапређење сексуалног и репродуктивног здравља Ромкиња у Србији* у сарадњи са удружењем грађана Ромски женски центар Бибија, а захваљујући финансијској подршци Популационог фонда Уједињених нација (UNFPA). Сврха пројекта била је унапређење остваривања права из здравственог осигурања и здравствене заштите Ромкиња, са фокусом на сексуално и репродуктивно здравље. Идентификоване су препреке са којима се суочавају Ромкиње у приступу систему здравствене заштите и остваривању адекватне здравствене заштите. Урађена је и анализа националног и међународног правног оквира у области здравствене заштите жена, са посебним аспектом на прописе релевантне за остваривање права Ромкиња. Коришћени подаци прикупљени су у разговорима са Ромкињама приликом посета ромским насељима, као и са представницима органа јавне власти и другим заинтересованим странама. Прикупљене и обрађене информације биће део посебног извештаја Заштитника грађана са препорукама за унапређење у овој области који ће у првом кварталу 2017. године бити представљен јавности и упућен надлежним органима.

У новембру 2016. године, Заштитник грађана завршио је учешће у петогодишњем пројекту Америчке агенције за међународни развој (USAID) за реформу правосућа и одговорну власт. Заштитник грађана био је корисник дела пројекта који се фокусирао на јачање капацитета независних институција, подршком њиховој међусобној сарадњи као и сарадњи са организацијама цивилног друштва, у циљу унапређење одговорности власти. Током пет година пројекта, унапређен је рад запослених у Стручној служби Заштитника грађана у области успостављања ефикасније комуникације са притуживоцима и органима државне управе, нарочито при поступању у комплекснијим предметима; побољшане су интерне оперативне процедуре и праксе у поступању по притужбама, са посебним освртом на процедуре спровођења надзора и извештавања; израђена је Стратегија комуникације Заштитника грађана у циљу унапређења комуникације са бројним државним и друштвеним актерима (грађанима, државним органима, организацијама цивилног друштва, медијима, итд) и повећања видљивости рада институције; у сарадњи са Београдским центром за људска права и Комитетом правника за људска права (YUCOM) успостављен је механизам праћења спровођења препорука Заштитника грађана у области добре управе; организована је обука за 42 запослених у Стручној служби Заштитника грађана у области промоције људских права и начела добре управе. Спроведена је и обука саветника за заштиту права пацијената и локалних савета за здравље о надлежностима Заштитника грађана и других независних институција у области здравствене заштите. Током 2015. и 2016.

године, фокус спроведених активности био је на јачању стручности запослених Заштитника грађана у изради извештаја.

И у 2016. години Заштитник грађана је остварио интензивну сарадњу са Мисијом ОЕБС-а у Србији. Посебна пажња била је посвећена унапређењу заштите жена од насиља у породици и партнерским односима. У сарадњи са Одбором за људска и мањинска права Народне скупштине одржана је конференција о свеобухватном приступу борби против насиља над женама која је окупила више од 100 представника надлежних државних органа и организација цивилног друштва, представљен је и посебни извештај Заштитника грађана о обукама које су представници релевантних институција и организација похађали у циљу унапређења знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима. Објављена је и збирка препорука Заштитника грађана које се односе на заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима. Заменица заштитника грађана Гордана Стевановић и представнице одељења за родну равноправност Стручне службе Заштитника грађана учествовале су у тродневној посети аустријским институцијама и невладиним организацијама за заштиту људских права и унапређење родне равноправности ради упознавања са аустријским моделом заштите од насиља у породици и партнерским односима, добрим праксама и услугама подршке жртвама оваквог насиља.

Заштитник грађана је у периоду од октобра до децембра 2016. године спровео пројекат чији је циљ био унапређење остваривања права миграната и избеглица у складу са међународним стандардима. Пројекат је спроведен у сарадњи са Канцеларијом Високог комесара Уједињених нација за људска права (UN OHCHR) у Србији, а финансира га је Влада Републике Немачке. У оквиру пројекта обављене су додатне теренске посете центрима за азил, прихватним центрима и међуграничним прелазима и састављен је лифлет са информацијама о правима избеглица и миграната као и механизмима њихове заштите. Такође, обележена је десетогодишњица ступања на снагу Опционог протокола уз Конвенцију Уједињених нација против тортуре и других сурових, нељудских и понижавајућих казни или поступака (UN OPCAT) са посебним фокусом на проблеме избеглица и миграната, одржан је округли сто о људским правима и друштвеном укључивању избеглица и миграната, као и регионални састанак Националних механизма за превенцију тортуре (НПМ) Југоисточне Европе на тему превентивног приступа заштити људских права избеглица и миграната у земљама Југоисточне Европе.

У току 2016. године настављено је спровођење пројекта за повећање сарадње Заштитника грађана и цивилног сектора, чија је сврха да допринесе унапређеном законодавном оквиру за заштиту људских права у складу са релевантним међународним стандардима и правним тековинама Европске уније. Организације цивилног друштва и научно-истраживачке организације које се баве људским правима, на захтев Заштитника грађана израђују правне анализе домаћих и међународних прописа из области људских права, као и тематске анализе о конкретним питањима. Ове анализе омогућавају увид у ставове стручне заједнице и представљају важан елемент у припреми законодавних иницијатива Заштитника грађана. Пројекат ће трајати до краја 2017. године, а од августа 2016. године финансира га Швајцарска канцеларија за сарадњу. Пројекат се реализује у сарадњи са Кућом људска права која пружа административну и техничку подршку у његовом спровођењу.

Заштитник грађана је средином 2016. године са Центром за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА) закључио Меморандум о сарадњи којим се ближе дефинишу заједничке активности на развоју и афирмацији начела добре управе

у раду органа јавне власти и заштити људских права. Резултат те сарадње је систематично представљање годишњих и посебних извештаја Заштитника грађана, као и других података насталих радом ове институције, у отвореном, лако претраживом, електронском формату, доступном на веб-сајту Заштитника грађана. Захваљујући овоме, резултати рада Заштитника грађана постали су доступнији грађанима, медијима, народним посланицима, представницима грађанског друштва, истраживачкој заједници и свима осталима који те податке желе да користе у свом раду.

4.3. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА

Број чланака и телевизијских прилога о Заштитнику грађана у извештајној години је на нивоу претходне године. У шеснаест дневних новина и недељника објављено је 1105 чланака разних жанрова. Као и протеклих година, највише текстова објавили су листови Данас, Блиц, Политика и Дневник. Редослед праћених телевизија по броју емитованих прилога поклапа са трендом ранијих година: од укупно 657 прилога највише је емитовано на Јавном сервису Србије (РТС) и на ТВ Б92, затим на ТВ Н1, потом на ТВ Пинк и РТВ1.

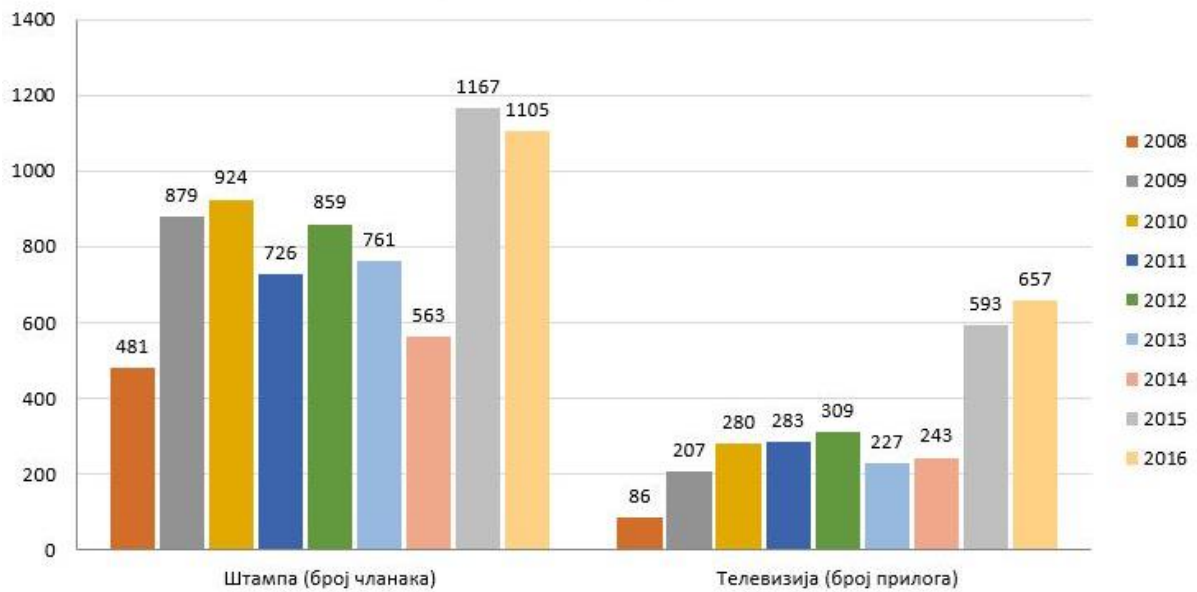
Медији су и даље, сходно својој уређивачкој политици, са великим интересовањем пратили рад Заштитника грађана. Извештавали су на основу изјава заштитника грађана и његових заменика, као и других актера, затим на основу саопштења или у облику вести, али су редовно преносили и ставове и реаговања заштитника грађана које је он износио преко свог твитер налога. Највише коментара у вези са радом и активностима овог државног органа објавили су дневници Данас и Блиц, али мора се приметити да свеукупан број објављених коментара (37) у штампи не достиже ни половину од претходне године (било их је 84). Саопштења, која су медији ранијих година редовно преносили, у 2016. години су често преносили искључиво како би послужили као мета напада власти на заштитника грађана. Истовремено, значајно се повећао број текстова у којима се ова институција само помиње у неком контексту.

Такође се примећује значајно мањи број гостовања заштитника и његових заменика на телевизијама. Податак да јавни медијски сервис у Србији током извештајне године ниједном није угостио заштитника грађана, као и да је руководство ове медијске куће одбило да емитује информативно-образовни серијал „Моје право“ о људским правима кроз случајеве Заштитника грађана, у најмању руку је забрињавајући.

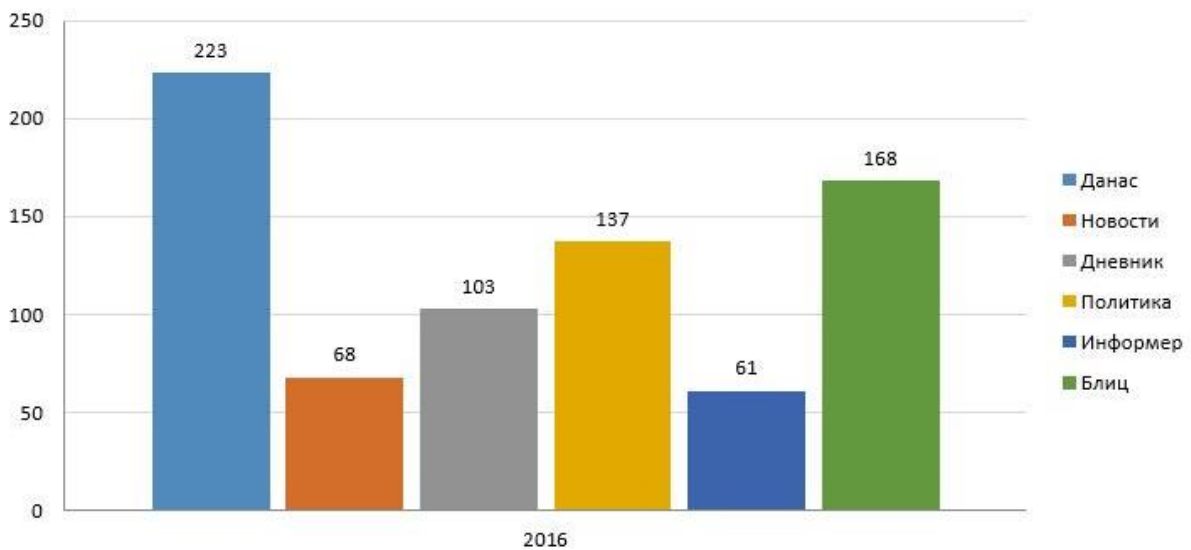
Већину текстова о Заштитнику грађана медији су ипак пласирали на информативно неутралан начин, а о иницијативама и реаговањима ове институције новинари су у огромној већини писали и извештавали позитивно. Са посебним интересовањем су пратили развој догађаја после утврђења Заштитника грађана у пропусту у раду Министарства унутрашњих послова приликом рушења у београдском насељу Савамата, затим јавну препоруку Заштитника грађана за разрешење начелника Комуналне полиције у Београду, као и препоруке ове институције за збрињавање избеглица и миграната у Србији. У последњим месецима календарске године готово сви медији су свакодневно извештавали у различитим новинарским формама о евентуалној кандидатури заштитника грађана на најављеним председничким изборима.

Објављени новински чланци и емитовани телевизијски прилози страних и локалних медија нису обухваћени обрађеном статистиком, али треба напоменути да су локални медији били изузетно заинтересовани за рад Заштитника грађана приликом посета градовима и општинама у Србији.

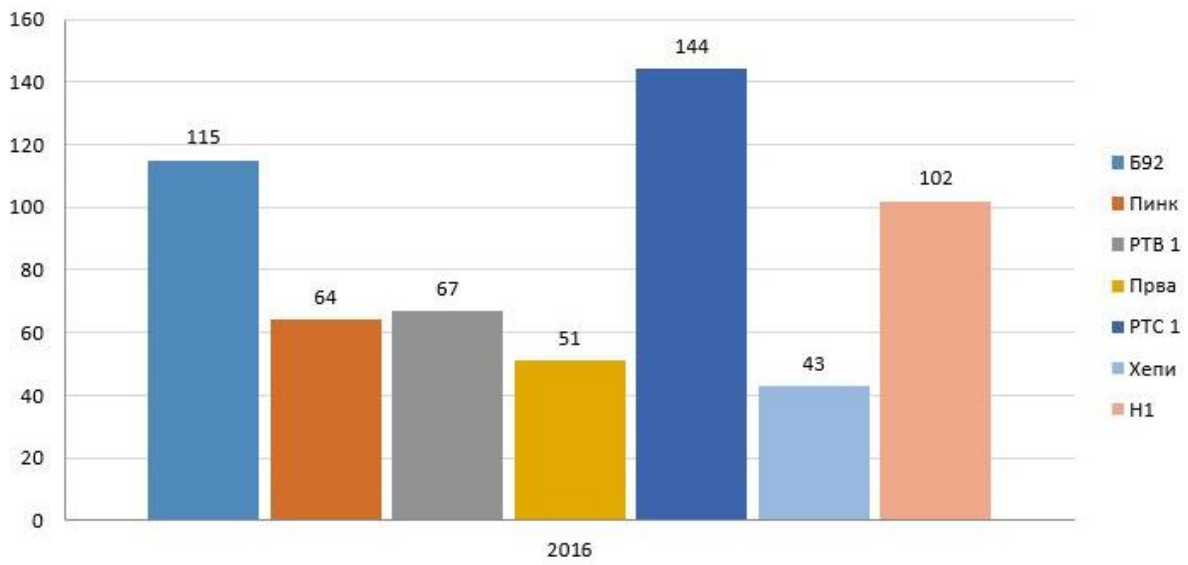
Графикон 16 - Заштитник грађана у медијима 2008-2016.



Графикон 17 - Број објава у дневним новинама



Графикон 18 - Број телевизијских прилога



5. УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ

Свако физичко или правно, домаће или страно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, **може да поднесе притужбу Заштитнику грађана**. Заштитник грађана је дужан да поступи по свакој притужби осим ако нема једног од Законом дефинисаних основа за поступање, када одбацује притужбу и о томе обавештава притужиоца, уз навођење разлога за одбацивање.

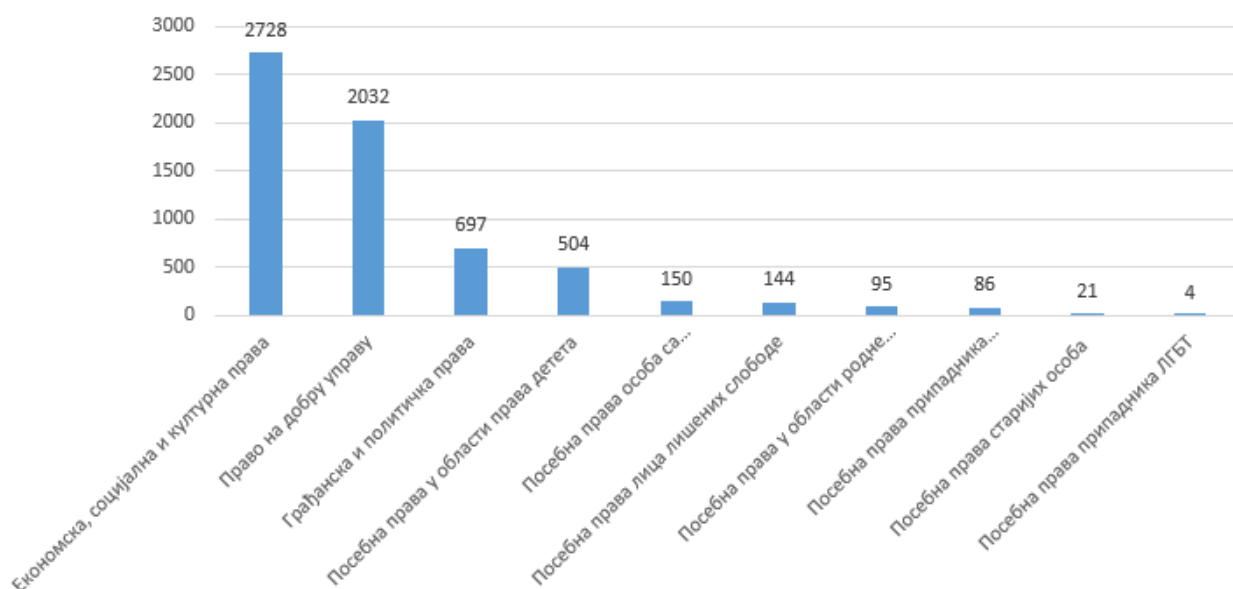
Заштитнику грађана може да се обрати свако (држављани Србије, странци, правна лица, апатриди, избеглице, расељена лица, одрасли и деца, разна удружења) ко сматра да органи управе неправилно или некоректно примењују или не примењују прописе Републике Србије. Притужба која се подноси Заштитнику грађана је бесплатна и подноси се у писаном облику или усмено на записник код Заштитника грађана.

Све притужбе које Заштитник грађана прими у току године или поводом којих покрене поступак или покрене поступак сопственом иницијативом, ради ефикаснијег поступања по њима и њихове прецизније статистичке обраде евидентирају се у специјалистичким областима које припадају рањивим категоријама грађана (деца, особе са инвалидитетом и старе особе, припадници националних мањина, лица лишена слободе, притужбе из области родне равноправности), а затим и у ресорима који припадају тзв. доброј управи. Ресори управе углавном се поклапају са делокругом ресорних министарстава.

5.1. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ПОВРЕЂЕНИМ ПРАВИМА

Разматрањем 6272 предмета у току 2016. године утврђено је да се највећи број повреда права на које указују грађани односи на повреде економских и социјалних права и случајеве повреда начела и принципа добре управе.

Графикон 19 - Број и класификација притужби према повређеним правима



Следећа табела показује врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на број разматраних предмета. Број повређених права је увек већи од броја предмета јер грађани у бројним притужбама указују на вишеструке повреде права. Тако је у 2016. години у укупно 6272 предмета указано на укупно 6461 повреда права.

Табела 21 - Врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број свих евидентираних повреда права у притужбама

Област права	број повређених права	% у односу на све поднете притужбе
Економска, социјална и културна права	2728	42,22%
Право на добру управу	2032	31,45%
Грађанска и политичка права	697	10,79%
Посебна права у области права детета	504	7,80%
Посебна права особа са инвалидитетом	150	2,32%
Посебна права лица лишених слободе	144	2,23%
Посебна права у области родне равноправности	95	1,47%
Посебна права припадника националних мањина	86	1,33%
Посебна права старијих особа	21	0,33%
Посебна права ЛГБТИ особа	4	0,06%
Укупно повреда права у 2672 притужбе:	6461	100%

Грађани су у притужбама најчешће указивали на повреду економских, социјалних и културних права и права на добру управу. То потврђује чињеницу да се принципи добре управе крше у свим органима управе пред којима грађани, а међу њима и они који припадају рањивим групама, остварују своја права, што проблем повреде овог права чини још осетљивијим и тежим.

Заступљеност грађанских и политичких права, економских, социјалних и културних права и права на добру управу у односу на укупан број евидентираних повреда права у притужбама може се видети у следеће три табеле.

Табела 22 - Приказ повређених грађанских и политичких права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних повреда ових права у притужбама

Право	број	процент
Право на неповредивост физичког и психичког интегритета	83	11,91%
Право на заштиту од дискриминације	54	7,75%
Право на заштиту података о личности	51	7,32%
Право на слободу и безбедност	49	7,03%
Право на здраву животну средину	49	7,03%
Право на лична документа	37	5,31%
Право на држављанство	35	5,02%
Право на приватност	25	3,59%
Право на накнаду штете	23	3,30%
Право на приступ информацијама од јавног значаја	23	3,30%
Право на заштиту избеглица и интерно расељених лица	21	3,01%
Право на обавештеност	20	2,87%
Изборно право	18	2,59%
Право на језик и писмо	15	2,15%
Право на заштиту од мучења, нечовечног и понижавајућег поступања	14	2,01%
Слобода кретања	10	1,43%
Право на част и углед	10	1,43%
Право на поштовање достојанства и слободног развоја личности	9	1,29%

Право на накнаду штете настале елементарним непогодама	6	0,86%
Права на заштиту од неоснованог лишења слободе	6	0,86%
Право на живот	5	0,72%
Право на неповредивост стана	5	0,72%
Право на равноправност полова	3	0,43%
Право на рехабилитацију	3	0,43%
Право на правну личност	3	0,43%
Право на наслеђивање	3	0,43%
Право на заштиту од трговине децом и људима	2	0,29%
Право на тајност писама и других средстава општења	2	0,29%
Слобода мишљења и изражавања	1	0,14%
Право на учешће у управљању јавним пословима	1	0,14%
Право на петицију	1	0,14%
Слобода мисли, савести и вероисповести	1	0,14%
Слобода окушања	1	0,14%
Остала права	108	15,49%
Укупно	697	100%

Табела 23 - Приказ повређених економских, социјалних и културних права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних повреда ових права у притужбама

Право	број	процент
Право на заштиту имовине	714	26,17%
Право по основу рада	419	15,36%
Заштита права потрошача	309	11,33%
Право из пензијског и инвалидског осигурања	279	10,23%
Право на рад	247	9,05%
Право на здравствену заштиту	208	7,62%
Право на здравствено осигурање	102	3,74%
Право на образовање и васпитање	98	3,60%
Право на социјалну заштиту	77	2,82%
Забрана злостављања на раду	57	2,09%
Решавање студентских питања	37	1,36%
Право на становање	28	1,03%
Имовинска и радна права у поступку приватизације	17	0,62%
Права за случај незапослености	11	0,40%
Права младих особа	6	0,22%
Право на одговарајући животни стандард	4	0,15%
Право на заштиту породице, мајке и самохраног родитеља	4	0,15%
Право на синдикално организовање	3	0,11%
Остала права	108	3,96%
Укупно	2728	100%

Табела 24 - Приказ повређених права на добру управу, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних свих повреда права на добру управу у притужбама

Право	број	%
Право на поштовање закона	605	29,77%
Право на ефикасно поступање органа	440	21,65%

Право на добијање одлуке у законском року	352	17,32%
Право на коректно поступање органа	242	11,91%
Право на поштовање створених правних очекивања	196	9,65%
Право на одсуство злоупотребе овлашћења	152	7,48%
Право на равноправан третман грађана	35	1,72%
Право на сразмерност у раду органа	10	0,05%
Укупно	2032	

5.2. КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ОРГАНИМА НА ЧИЈИ РАД СЕ ОДНОСЕ

Највећи број притужби односи се на рад представника извршне власти, посебно министарстава – **20,06%** свих притужби. Грађани су се најчешће притуживали на рад органа и организација у области пензијског и инвалидског осигурања, запошљавања, здравствене заштите, образовања, социјалне заштите, пореских органа, јавних предузећа и установа, правосудних органа и органа управе у локалним самоуправама.

Следећа табела разлаже притужбе према различитим органима на чији рад се односе, са процентом у односу на укупан број органа на чији рад су поднете притужбе. Број органа је увек већи од броја притужби јер бројне притужбе указују на повреде права од стране више органа.

Табела 25 - Притужбе према различитим органима и организацијама на чији рад се грађани притужују

Врсте органа и организација	број	%
Министарства	1282	20,06%
Остали органи	1089	17,04%
Установе и друге јавне службе	1059	16,57%
Агенције, заводи, фондови, управе	962	15,05%
Локална самоуправа	815	12,75%
Правосудни органи	675	10,56%
Јавна предузећа	348	5,44%
Највиши републички органи (Влада, Народна скупштина)	73	1,14%
Самостални републички органи и независна тела	72	1,13%
Аутономне покрајине	16	0,25%
Национални савети националних мањина	1	0,016%
Укупно сви органи	6392	100%

Подаци из претходне табеле разложени су у наредне две. Следећа табела приказује министарства на чији рад су грађани најчешће подносили притужбе.

Табела 26 - Притужбе на рад министарстава

Сва министарства у односу на укупан број притужби	број	%
	1282	20,06%
Министарство унутрашњих послова	552	43,05%
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	147	11,47%
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	97	7,57%
Министарство одбране	83	6,47%

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	83	6,47%
Министарство здравља	61	4,75%
Министарство правде	46	3,59%
Министарство пољопривреде и заштите животне средине	41	3,20%
Министарство привреде	41	3,20%
Министарство финансија	32	2,50%
Министарство државне управе и локалне самоуправе	17	1,32%
Министарство спољних послова	15	1,17%
Министарство културе и информисања	12	0,94%
Министарство трговине, туризма и телекомуникација	11	0,86%
Министарство омладине и спорта	5	0,39%
Министарство рударства и енергетике	3	0,23%
Остало	36	2,81%

Следећа табела показује подврсте органа унутар великих група органа којима припадају. Приказује се њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број органа из групе органа којој припадају.

Табела 27 - Притужбе на рад различитих органа и организација (осим министарстава)

Врсте органа и организација	број	%
Агенције, заводи, фондови, управе и др. у односу на укупан	962	15,05%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Републички фонд ПИО	352	36,60%
Пореска управа	166	17,26%
Републички геодетски завод осигурање	164	17,05%
Републички фонд за здравствено	93	9,67%
Национална служба за запошљавање	59	6,13%
Агенција за реституцију	24	2,50%
Агенција за привредне регистре	15	1,56%
Агенција за безбедност саобраћаја	12	1,25%
Комесаријат за избеглице и миграције	9	0,94%
Остало	68	7,07%
Установе и друге јавне службе у односу на укупан број	1059	16,57%
Поједине установе у односу на све установе		
Установе у области образовања	325	30,69%
Установе у области социјалне заштите	304	28,71%
Установе у области здравља	229	21,62%
Установе у извршења кривичних санкција	164	15,49%
Установе у области науке и културе	34	3,21%
Установе у области пољопривреде	3	0,28%
Органи локалне самоуправе у односу на укупан број	815	12,75%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Град Београд и градске општине	357	43,80%
Остали градови	203	24,91%

Остале општине	255	31,29%
Правосудни органи у односу на укупан број притужби	675	10,56%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Основни судови	317	46,97%
Сва тужилаштва	108	16%
Привредни судови	59	8,74%
Виши судови	58	8,60%
Апелациони суд	41	6,07%
Прекршајни судови	25	3,70%
Управни суд	21	3,11%
Остали правосудни органи	46	6,81%
Јавна предузећа у односу на укупан број притужби	348	5,44%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Локална јавна предузећа	244	70,11%
Републичка јавна предузећа	104	29,89%
Остали органи у односу на укупан број притужби	1089	17,04%
Поједини органи из групе у односу на све органе који припадају групи		
Привредна друштва	375	34,44%
Средства јавног информисања	110	10,10%
Банка	91	8,36%
Извршитељи	74	6,80%
Физичка лица	73	6,70%
Приватни послодавци	69	6,34%
Адвокати/адвокатска комора	37	3,40%
Остало	260	23,88%

5.3. ИСХОД ПОСТУПАЊА ПО ПРИТУЖБАМА

Заштитник грађана води поступак по свакој притужби, осим по притужбама за које није надлежан, које су неблаговремене, преурађене, анонимне, неуредне или поднете од стране неовлашћеног лица.

Заштитник грађана је у току 2016. године разматрао 6272 предмета и то 6203 писане притужбе и 69 предмета покренутих сопственом иницијативом, од чега је окончао рад у 4315 предмета. Истовремено, разматрано је и око 3127 предмета из ранијих година од чега је окончан рад на 2252, што значи да је у 2016. години окончан рад на укупно 6567 предмета.

Табела 28 - Исход поступања по предметима из 2016. године

Исход	број	%
Одбачене притужбе	3228	74,81%
Неосноване притужбе	606	14,04%

Предмети обухваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	257	5,95%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	146	3,39%
Одустанак притужилаца	62	1,44%
Мишљење	9	0,21%
Саопштење	7	0,16%
Укупно	4315	

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени Законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. У **81,91%** одбачених предмета Заштитник грађана је притужиоца упутио на надлежни орган или га саветовао о расположивим правним средствима.

Заштитник грађана је, поступајући у **1.087** притужби, мимо оних које су одбачене из законом утврђених разлога (**3228**), утврдио неправилности у раду органа управе у преко **44,25%** случајева, након чега им је упућена препорука или мишљење Заштитника грађана како да отклоне утврђени недостатак у раду или у пропису који примењују у раду.

Табела 29 - Исход покренутих поступака у 2016. години

	број	процент
1. Утврђене неправилности у раду органа		
Предмети покривени препорукама проистеклим из контролног поступка	257	23,64%
Предмети покривени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	146	13,43%
Мишљења и саопштења Заштитника грађана	9	0,83%
Саопштење Заштитника грађана	7	0,64%
Укупно	419	38,56%
2. Нису утврђене неправилности у раду органа		
Неосноване	606	55,75%
Одустанак притужиоца	62	5,70%
Укупно	668	61,44%
Укупно 1. и 2.	1087	100%

6. ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

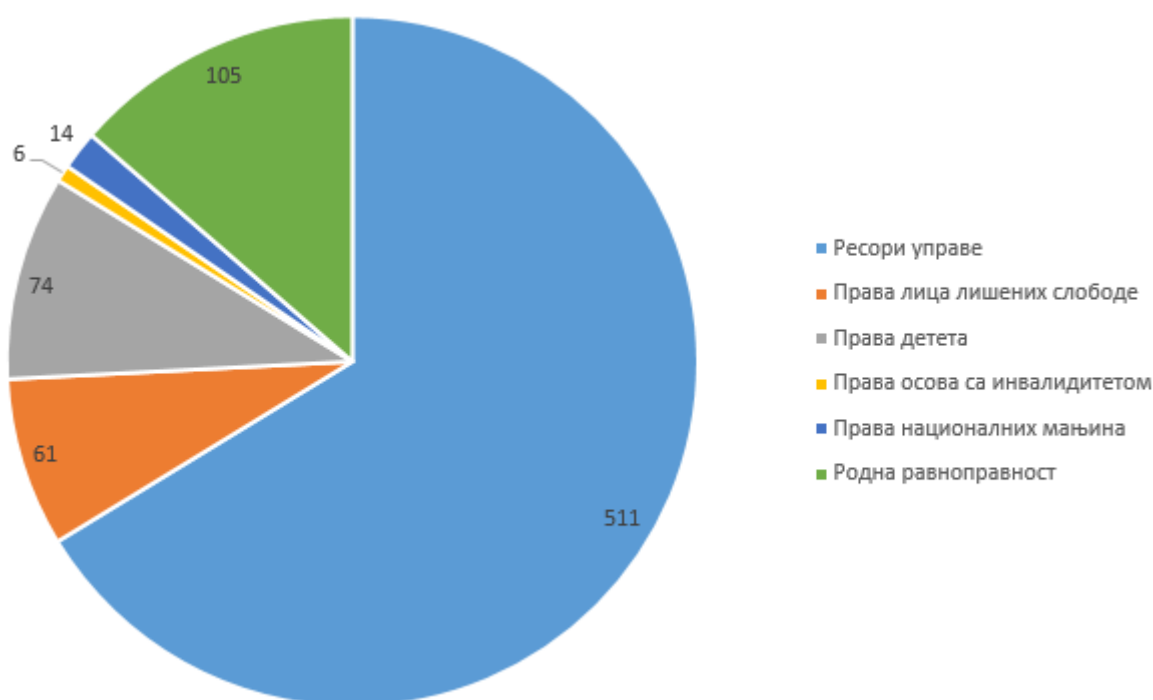
6.1. ПРЕПОРУКЕ

У току 2016. године Заштитник грађана је упутио укупно 771 препоруку органима управе, и то 514 у контролном поступку, а 257 у скраћеном контролном поступку.

Препоруке се евидентирају у зависности од области права на коју се односе, тј. да ли се односе на заштиту и унапређење права рањивих група (лица лишених слободе, деце, особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, област родне равноправности) или се односе на поштовање принципа и начела добре управе.

Од укупног броја упућених препорука, највећи број – 511, тј. 66,23% односи се на унапређење поштовања принципа добре управе.

Графикон 20 - Приказ препорука по областима права на које се односе у 2016.



У току 2016. године, Заштитник грађана је у области права лица лишених слободе надлежним органима упутио 61 препоруку након спроведеног контролног поступка. Обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре, Заштитник грађана је надлежним органима упутио 318 препорука. Стога је укупан број препорука у области лица лишених слободе 379, а укупан број на нивоу институције 1089.

Процентуални приказ извршења препорука Заштитника грађана према областима дат је у следећој табели.

Табела 30 - Број доспелих препорука по областима у 2016.

Област	Укупан број препорука	Доспеле	Процент	У року за поступање	Процент
Родна равноправност	105	1	0,95%	104	99,05%
Права детета	74	47	63,51%	27	36,49%
Особе са инвалидитетом	6	5	83,33%	1	16,67%
Лица лишена слободе	61	44	72,13%	17	27,87%
Националне мањине	14	14	100,00%	0	0,00%
Ресори управе	511	412	80,63%	99	19,37%
Укупно	771	523	67,83%	248	32,17%

Табела 31 - Процентуално поступање по препорукама по областима у 2016.

Област	Укупно доспелих	Прихваћене	Процент прихваћених	Неприхваћене	Процент неприхваћених
Родна равноправност	1	1	100,00%	0	0,00%
Права детета	47	42	89,36%	5	10,64%
Особе са инвалидитетом	5	5	100,00%	0	0,00%
Лица лишена слободе	44	36	81,82%	8	18,18%
Националне мањине	14	13	92,86%	1	7,14%
Ресори управе	412	345	83,74%	67	16,26%
Укупно	523	442	84,51%	81	15,49%

Органи су поступили у року у **442** препорука (**84,51%**). Неприхваћених препорука је **81**, док код **248** препорука још није истекао рок остављен органима за поступање.

Приказ органа и организација којима су најчешће упућене препоруке у контролном поступку доступан је у следећој табели.

Табела 32 - Групе органа којима су упућене препоруке у контролном поступку у 2016.

Групе органа	број	процент
Министарства	323	30,82%
Локалне самоуправе	140	13,36%
Затвори	113	10,78%
Полицијске управе и станице	112	10,69%
Установе социјалне заштите	95	9,06%
Управе у саставу министарства	63	6,01%
Остало	52	4,96%
Установе образовања	36	3,44%
Орг. обавезног социјалног ос.	35	3,34%
Посебне организације	35	3,34%
Републичке агенције	20	1,91%
Установе у области здравља	10	0,95%
Самостални државни органи	8	0,76%
Јавна предузећа	5	0,48%
Републичке дирекције	1	0,10%
Укупно	1048	100⁰%

Напомена: Како једна препорука може бити упућена више од једном органу, број органа којима су упућене препоруке је већи од броја препорука.

Табела 33 - Конкретни органи и установе којима су упућене препоруке у контролном и превентивном (НПМ) поступку у 2016. и њихов проценат у односу на укупан број препорука упућен у контролном поступку

Орган	број упућених	процент
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	106	10,11%
Министарство унутрашњих послова	96	9,16%
Покрајински секретаријат за социјалну	46	4,39%
Окружни затвор Суботица	42	4,01%
Окружни затвор Смедерево	35	3,34%
Управа за извршење кирвичних санкција	35	3,34%
Град Београд	31	2,96%
Министарство здравља	25	2,39%
Полицијска управа Ниш	25	2,39%
Полицијска управа Крушевац	24	2,29%
Министарство пољопривреде и заштите животне средине	22	2,10%
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	22	2,10%
Комесаријат за избеглице и миграције	22	2,10%
Центар за социјални рад Крагујевац	21	2,00%

Напомена: У табели су наведене органи којима је упућено више од 20 препорука током 2016. године.

Табела 34 - Број и проценат поступања по препорукама органа и установа са највећим бројем упућених препорука

Орган	број упућених	број доспелих	број извршених	процент извршених од доспелих
Град Београд	31	108	90	83,33%
Окружни затвор Суботица	42	42	42	100,00%
Министарство унутрашњих послова	96	26	19	73,08%
Управа за извршење кирвичних санкција	35	26	23	88,46%
Окружни затвор Смедерево	35	23	19	82,61%
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	22	22	14	63,64%
Центар за социјални рад Крагујевац	21	21	21	100,00%
Министарство пољопривреде и заштите животне средине	22	19	6	31,58%
Полицијска управа Крушевац	24	9	9	100,00%
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	106	8	5	62,50%
Министарство здравља	25	8	5	62,50%
Полицијска управа Ниш	25	8	6	75,00%
Комесаријат за избеглице и миграције	22	5	4	80,00%
Покрајински секретаријат за социјалну	46	2	2	100,00%

Напомена: број доспелих препорука се разликује од броја упућених, зато што, с једне стране, за неке препоруке и даље траје рок остављен органима за поступање по препорукама, док су с друге, неке препоруке упућене из 2015. године доспеле на поступање током 2016. године.

6.2. МИШЉЕЊА

Заштитник грађана је током 2016. године упутио органима јавне власти 37 мишљења и то:

Осам (8) мишљења, користећи законску одредбу да давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права:

- Мишљење Министарству унутрашњих послова Мишљење поводом најављеног начина отпуштања у Министарству;
- Мишљење Државном правобранилаштву поводом непостојања правног прописа који би представљао нормативни оквир за његово поступање у извршењу пресуда Европског суда за људска права;
- Мишљење упућено Пољопривредном факултету о потреби да уреди својим општим актима положај студенткиња које се налазе у процесу биомедицински потпомогнутог оплођења;
- Мишљење упућено Привредној комори Србије о потреби образовања службе за помоћ у случају незаконитог и неправилног рада органа управе и за сарадњу са Заштитником грађана;

- Мишљење Министарству правде у вези са захтевима за рехабилитационо обештећење;
- Мишљење Министарству за државну управу и локалну самоуправу у вези са ромским координаторима;
- Мишљење Министарству државне управе и локалне самоуправе због недостатака у Закону о матичним књигама;
- Мишљење Министарству финансија и Државном правобранилаштву поводом неизвршавања „пилот пресуде“ Европског суда за људска права о старој девизној штедњи.

Укупно 29 мишљења, на основу законске одредбе да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Народној скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана.

- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима;
- Мишљење на Нацрт закона о систему плата запослених у јавном сектору;
- Мишљење на Предлог закона о јавном окупљању;
- Мишљење на Предлог закона о полицији;
- Мишљење на Предлог уредбе о Шифарнику радних места;
- Мишљење на Нацрт стратегије социјалног укључивања Рома и Ромкиња;
- Мишљење на Нацрт закона о систему плата у јавном сектору;
- Мишљење на Нацрт закона о финансијској подршци породици са децом;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања;
- Мишљење на Предлог закона о изменама и допунама Закона о комуналној полицији;
- Мишљење на Нацрт закона о азилу и привременој заштити;
- Мишљење на Нацрт закона о јединственом матичном броју грађана;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима;
- Мишљење на Нацрт акционог плана за примену Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС 2016-2025, за период 2016-2018;
- Мишљење на Нацрт закона о становању и одржавању зграда;
- Мишљење на Нацрт закона о посебним овлашћењима ради ефикасне заштите права интелектуалне својине;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ауторским и сродним правима;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи;
- Мишљење на Нацрт закона о Агенцији за борбу против корупције;
- Мишљење на Предлог закључка о усвајању Оперативног плана активности за успостављање јединственог јавног регистра административних поступака и осталих услова за пословање, Упутства за спровођење пописа административних поступака и Обрасца за попис административних;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одређивању максималног броја запослених у јавном сектору;

- Мишљење на Предлог Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност и на Предлог Акционог плана за Поглавље 24;
- Мишљење на Нацрт Акционог плана за спровођење инклузивног образовања за период 2015-2020;
- Мишљење на Предлог закључка о усвајању Миграционог профила Републике Србије за 2015. годину;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о патентима;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о одбрани;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Војсци Србије;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о топографији полупроводничких производа;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити права и слобода националних мањина.

6.3. ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Своје право законодавне иницијативе Заштитник грађана користи под два кумулативно испуњена услова:

- Када је то неопходно да се текст закона или предлога закона измени или допуни како би се осигурало потпуно и неометано остваривање права грађана гарантованих Уставом и другим законима, прописима и општим актима, као и ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.
- Када други овлашћени предлагач, надлежан за конкретну област (најчешће Влада), не користи своју законодавну иницијативу на начин на који се обезбеђује поштовање, остваривање, заштита и унапређење права грађана, а прети штета од одлагања.

Предлагање амандмана и закона Народној скупштини последњи је корак који Заштитник грађана предузима, по правилу тек када оцени да овлашћени предлагач „првог реда“ неће на основу иницијативе, препоруке или другог предлога Заштитника грађана, предузети потребне кораке у корист права грађана.

Због тога се законодавна активност Заштитника грађана најчешће огледа у упућивању садржајних иницијатива органима државне управе - чији рад Заштитник грађана контролише - да припреме и предложе нормативне измене. Тек изузетно, Заштитник грађана се законодавним предлозима обраћа непосредно самој Народној скупштини.

Табела 35 - Врсте законодавних иницијатива Заштитника грађана упућених у 2016. години

Врста законодавне иницијативе	број	процент
Упућивање амандмана надлежном одбору Народне скупштине као предлагачу (Члан 157. став 6. Пословника НС)	0	0
Подношење амандмана Народној скупштини на предлог закона (Члан 161. и 162. Пословника НС)	2	22,22%

Предлагање закона Народној скупштини (<i>Члан 150. ст. 2. Пословника НС</i>)	0	0
Иницијативе за доношење или измену закона и других прописа Влади, Народној скупштини или ресорним министарствима	5	55,56%
Предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости	2	22,22%
Укупно	9	100%

Табела 36 - Приказ поступања по законодавним иницијативама Заштитника грађана упућеним 2016. године

	број	процент
Прихваћене законодавне иницијативе	2	22,22%
Неприхваћене законодавне иницијативе	0	%
Иницијативе и даље у процедури	7	77,78%
Укупно	9	100%

АНЕКС I - ПРЕГЛЕД ПРЕДЛОГА ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ ИЗ ГОДИШЊЕГ ИЗВЕШТАЈА ЗА 2016. ГОДИНУ

ПРАВА ДЕТЕТА

1. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана у циљу унапређења подршке и помоћи породицама са децом са сметњама у развоју и тешко болесном децом.
2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о потврђивању Факултативног протокола уз Конвенцију о правима детета о процедури подношења притужби Комитету за права детета, који је Република Србија потписала фебруара 2012. године, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.
3. **Влада треба да** изврши преглед реализације и евалуацију Националног плана акције за децу и донесе нови Национални план акције за децу.
4. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона (о изменама и допунама Закона) о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.
5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави измењен и допуњен Предлог закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породицишта у Србији, који ће обезбедити делотворну истрагу свих случајева „несталих беба“ и бити у складу са препорукама из Посебног извештаја Заштитника грађана о случајевима „несталих беба“, пресудом Европског суда за људска права у случају *Зорица Јовановић против Србије* и одлукама Комитета министара Савета Европе.
6. **Влада** треба да обезбеди успостављање услуга и олакшица за децу и породицу које су укинута мерама штедње, као и да мере економске политике предузима и планира на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права детета и на основу претходне процене евентуалних штетних последица по животни стандард, добробит и положај деце.
7. **Влада** треба да Народној скупштини предложи усвајање закона којим ће се увести изричита законска забрана физичког кажњавања деце у свим срединама.
8. **Влада** треба да интензивира активности како би се процес заштите деце од насиља, злостављања и занемаривања учинио делотворним и функционалним.
9. **Влада** треба да интензивира активности на превенцији живота и рада деце на улици, унапређењу положаја деце која живе и раде на улици и увођењу мера у циљу реинтеграције деце у заједницу и обезбеђивања деци која живе и раде на улици свих потребних услуга, у складу са препорукама које је Заштитник грађана упутио Посебним извештајем „Дечје просјачење у Републици Србији“.
10. **Влада** треба да обезбеди спровођење Уредбе о Националном програму за палијативно збрињавање деце у Републици Србији на начин који је у складу са потребама и бројем оболеле деце.

11. **Министарство унутрашњих послова** треба да припреми измене и допуне Закона о јавном реду и миру којима ће се декриминализовати деца укључена у дечје просјачење, дечју проституцију и друге облике експлоатације деце и најгорих облика дечјег рада и признати им се статус жртве, у складу са Конвенцијом о правима детета, Факултативним протоколом о продаји деце, дечјој проституцији и дечјој порнографији, Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, Конвенцијом Међународне организације рада о најгорим облицима дечјег рада и другим потврђеним међународним уговорима и општешприхваћеним стандардима међународног права у области права детета.
12. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе** треба да обезбеди (поново) успостављање и увођење нових услуга за децу са сметњама у развоју и децу која живе или раде на улици.
13. **Министарство правде** треба да припреми измене и допуне Кривичног законика и Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица у складу са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, на начин којим се обезбеђује пуна заштита деце жртава од секундарне трауматизације и виктимизације, у складу са иницијативама и препорукама Заштитника грађана.
14. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да се полицијска овлашћења према малолетницима врше у присуству родитеља/старатеља односно органа старатељства и од стране посебно обучених полицијских службеника.
15. **Министарство здравља** треба да припреми измене и допуне Закона о здравственом осигурању којим ће се отклонити неједнакости у коришћењу права на здравствену заштиту деце за време боравка у иностранству, нарочито боравака у иностранству ради школовања.
16. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Завод за унапређивање образовања и васпитања** треба да поступи по препорукама Заштитника грађана и Правилник о наставном плану и програму за други циклус основног образовања и број часова ученика основних школа од петог до осмог разреда у току радне недеље ускладе са Законом о основном образовању и васпитању.
17. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконске акате који би ближе уредили услове и начин остваривања наставе за ученике на дужем кућном и болничком лечењу и наставе од куће и на даљину.
18. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, органи јединица територијалне аутономије и органи јединице локалне самоуправе** треба да у знатно већем обиму контролишу поступање установа образовања и васпитања у случајевима насиља над ученицима, а нарочито благовремену, правилну и савесну примену Закона о основама система образовања и васпитања, Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, Општег протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања и Посебног протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама.

19. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, органи јединица територијалне аутономије и органи јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасно и правовремено покретање и вођење поступака у циљу утврђивања личне одговорности запослених у установама образовања и васпитања за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања, повреду радне обавезе и за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања.
20. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе** треба да интензивирају напоре на увођењу разноврсних облика помоћи и подршке у образовању деци и ученицима, уређивању начина пружања услуга и обезбеђивању потребних финансијских средстава.
21. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени правилнике о критеријумима и стандардима за финансирање установа које обављају делатност основног и средњег образовања и васпитања тако да број стручних сарадника уподоби потребама ученика и школа, посебно у спровођењу инклузивног образовања и заштите деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања.
22. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди редовне обуке у установама образовања и васпитања и размену добре праксе, ради повећавања осетљивости запослених у установама према деци у осетљивом положају, посебно према ромској, деци са сметњама у развоју и ЛГБТИ деци и усвајању практичних вештина и знања у раду са њима.
23. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу** треба да обезбеде да органи градова Београда, Крушевца, Зрењанина, Смедерева и Лесковца и органи других јединица локалне самоуправе поступе по препорукама Заштитника грађана и размотре могућности надокнаде и/или умањења последица незаконитог наплаћивања учешћа родитеља у ценама услуга предшколских установа.
24. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да организују кампање подизања свести јавности о штетности физичког кажњавања детета и о алтернативним методама васпитања и дисциплиновања деце и да обезбеде стручну помоћ и подршку родитељима у васпитању деце, кроз механизме социјалних и здравствених услуга (саветовалишта за родитеље, телефонске линије, „школе родитељства“ и др).
25. **Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** треба да делотворно и благовремено прате рад медија и предузимају мере у случајевима кршења медијских закона и права детета у медијима.
26. **Министарство правде, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство унутрашњих послова, Високи савет судства, Државно веће тужилаца, судови, тужилаштва и центри за социјални рад** треба да интензивирају напоре на успостављању брзог, делотворног и деци прилагођеног система извршења судских одлука које се односе на децу.
27. **Министарство омладине и спорта** треба да донесе Протокол за заштиту деце и младих од насиља у спортским и рекреативним активностима.

28. **Министарство омладине и спорта** треба да припреми измене и допуне Закона о спорту којим ће се обезбедити здравствени прегледи на терет средстава здравственог осигурања свим малолетним спортистима.
29. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да Центар за социјални рад у Петровцу на Млави – Одељење Жагубица поступи по налозима Министарства и по препорукама Заштитника грађана ради извршења правноснажне и извршне судске одлуке о вршењу родитељског права и статусу деце.
30. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да поступи по препорукама Заштитника грађана и обезбеди поступање центара за социјални рад у Деспотовцу и Јагодини по препорукама ради извршења правноснажне судске одлуке којом је одлучено о вршењу родитељског права и статусу деце.
31. **Регулаторно тело за електронске медије** треба да поступи по препоруци Заштитника грађана и изрекне мере емитеру за кога је утврдило да је поступао супротно закону на штету права детета.

ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

1. **Министарство државне управе и локалне самоуправе у сарадњи са другим надлежним органима** треба да обезбеди да се све активности планиране Акционим планом за остваривање права националних мањина спроводе на планиран начин и у задатим роковима.
2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме све мере како би се усвојио Акциони план за спровођење Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња, без даљих одлагања.
3. **Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство финансија и Министарство правде** треба да приступе решавању радно правног статуса ромских координатора и донесу мере којима ће се отклонити препреке њиховог запошљавања како у 2017. години, тако и у наредним годинама.
4. **Министарство културе и информисања** треба да размотри Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија и у складу са упућеним препорукама Заштитника грађана, приступи припреми измена и допуна закона, као и примени расположивих мера из своје надлежности како би се унапредио систем заштите и остваривање јавног интереса у области информисања и информисање на језицима националних мањина.
5. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да спроведе активности чији је циљ упознавање свих надлежних органа са одредбама Закона о становању и одржавању зграда, односно о начину поступања и обавезама свих субјеката у заштити људских и мањинских права приликом исељења и пресељења.
6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди механизме правременог и ефикасног поступања свих надлежних органа у области образовања и систем мера за спречавање сегрегације, као облика дискриминације, по националној основи.

7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконски акт, којим ће ближе уредити услове остваривања двојезичне наставе, као једног од модела образовања на језику националне мањине.
8. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе подзаконски акт којим ће прописати нове стандарде постигнућа у настави српског језика као нематерњег, када се настава организује на језику националне мањине.

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА

1. **Влада** треба да усвоји Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2016-2020).
2. **Влада треба** да усвоји Националну стратегију за спречавање и сузбијање насиља у породици и партнерским односима, за наредни период.
3. **Влада треба да предложи**, а Народна скупштина усвоји закон којим се уређује пружање бесплатне правне помоћи, при чему ће као категорије корисника имати у виду особе у осетљивом положају, а посебно жене, децу, ЛГБТИ особе и жртве насиља и трговине људима.
4. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди обуке за запослене у образовно васпитним установама у циљу сензибилизације према ЛГБТИ особама.
5. **Влада** треба да обезбеди пуно остваривање и заштиту права ЛГБТИ особа, а посебно заштиту физичког и психичког интегритета.
6. **Влада** треба да континуирано спроводи мере и активности посвећене подизању свести јавности о родној равноправности и мере за унапређивање положаја жена.
7. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји закон о родној равноправности, који ће обезбедити укључивање родне перспективе у све области друштва, поштовање међународних стандарда родне равноправности и принципа једнаких могућности и који ће прописати посебне мере за остваривање принципа родне равноправности, укључујући и мере ради заштите од родно заснованог насиља.
8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди право на накнаду зараде за време трудничког боловања, породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета и посебне неге детета женама пољопривредницама, које су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства и женама које обављају привремене и повремене послове.
9. **Влада, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде континуирано спровођење мера и активности посвећених подизању свести јавности о неопходности поштовања права ЛГБТИ особа.
10. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство здравља, правосудни органи, органи јединица територијалне аутономије и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде ефикасније мере заштите жена од насиља у породици и партнерским односима и одговарајуће обуке запослених о заштити жена од насиља у породици и партнерским

односима и садржају и примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, у складу са препорукама Заштитника грађана.

11. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва, обезбеди оснивање сервиса подршке за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице одбациле, након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету.
12. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предложи измене и допуне Закона о основама система образовања и васпитања како би се прописала експлицитна забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.
13. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални просветни савет** треба да у наставне планове и програме основних и средњих школа и у текстове уџбеника, уведу садржаје којима ће на прихватљив, али стручан начин обрадити сва важна питања која се односе на права ЛГБТИ популације.
14. **Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да припреме предлог прописа којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета.
15. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у поступку надзора у јединицама локалне самоуправе налаже формирање сталних радних тела или запосленог за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности у складу са Законом о равноправности полова.
16. **Министарство здравља и Републички фонд за здравствено осигурање** треба да предузму мере како би се свим женама обезбедила приступачност здравствених услуга на свим нивоима здравствене заштите.
17. **Министарство државне управе и локалне самоуправе и Републички секретаријат за законодавство** треба да предложи мере за увођење родно осетљивог језика у рад државних органа, укључујући писање закона и других аката.
18. **Влада** треба да обезбеди поступање по препорукама упућеним Посебним извештајем о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима.
19. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји измене и допуне Кривичног законика којима ће у свим кривичним делима чији је циљ кажњавање и спречавање расизма и нетолеранције инкриминисати радњу извршења ових кривичних дела и на основу сексуалне оријентације и родног идентитета.
20. **Министарство унутрашњих послова** треба да припреми допуну Закона о полицији којом ће се увести изричита забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације.

21. **Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** треба да делотворно и благовремено прате рад медија и предузимају мере у случајевима кршења медијских прописа.

ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ПРАВА СТАРИЈИХ ОСОБА

1. **Влада** треба да, у најкраћем року, у сарадњи са осталим надлежним органима, спроведе комплетну анализу стања, потреба и могућности и коначно донесе јасан и прецизан план спровођења процеса „деинституционализације“ у Републици Србији, те исти системски и потпуно спроводи на целој територији државе.
2. **Влада** треба да предузме мере ради успостављања независног механизма за праћење примене Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.
3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти, обезбеди финансијско одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијим.
4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Републички фонд за пензиско и инвалидско осигурање** треба да унапреде и ускладе подзаконске акте и поступање по њима у поступку остваривања права на инвалидску пензију, запошљавање и рехабилитацију особа са инвалидитетом.
5. **Јединице локалне самоуправе** треба да развијају системе подршке особама са инвалидитетом и старијим у локалним заједницама.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, у сарадњи са Министарством образовања и **Националном службом за запошљавање**, треба да осмисли и спроведе конкретне мере како би се обезбедила веће запосленост особа са инвалидитетом.
7. **Влада** треба да креира јасну и прецизну политику усмерену на успостављање ефикаснијег система социјалне заштите за старије и старе грађане који је усклађен са њиховим потребама и који се сусреће са новим изазовима у време глобалне економске кризе.
8. **Народна скупштина** треба да размотри предлоге закона о изменама и допунама Закона о раду и Закона о финансијској подршци породици са децом, које је поднео Заштитник грађана у циљу унапређења подршке и помоћи породицама са децом са сметњама у развоју и тешко болесном децом.⁶⁵⁵
9. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде (поново) успостављање и увођење нових услуга за децу са сметњама у развоју.⁶⁵⁶
10. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да измени правилнике о критеријумима и стандардима за финансирање установа које обављају делатност основног и средњег образовања и васпитања тако да број стручних сарадника уподоби потребама ученика и школа, посебно у

⁶⁵⁵ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

⁶⁵⁶ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

спровођењу инклузивног образовања и заштите деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања.⁶⁵⁷

11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди услове за квалитетнију и већу укљученост деце са сметњама у развоју у редован систем образовања посебно деце са сметњама у развоју и деце са инвалидитетом која се налазе на институционалном смештају.
12. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да отклони све препреке, почев од измене релевантних прописа па до њихове пуне примене у пракси, укључујући и отклањање бројних предрасуда и стереотипа, ради обезбеђивања свих нужних чинилаца који ће допринети квалитетнијем и доступнијем образовању деци и младима са сметњама у развоју и са инвалидитетом заснованом на равноправној основи.
13. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у сарадњи са надлежним министарствима, на јасан и прецизан начин уреди и дефинише мере додатне подршке деци и младима са сметњама у развоју и са инвалидитетом, укључујући прописивање обавезних мера додатне подршка, начин реализације и финансирања мера подршке, као и механизме контроле њиховог спровођења.
14. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у сарадњи са осталим надлежним министарствима, без даљег одлагања, уреди на јасан и прецизан начин правни оквир за рад и несметано функционисање интерресорних комисија.
15. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у сарадњи са осталим надлежним министарствима, без даљег одлагања, отпочне са потребним активностима на измени прописа и упошљавања већег и довољног броја педагошких асистената и стручних сарадника у складу са реалним потребама установа, а све са циљем обезбеђивања квалитетније и доступније додатне подршке у образовању засноване на општим принципима инклузивног образовања.

ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ, ПОЛИЦИЈСКА ОВЛАШЋЕЊА И ПРЕВЕНЦИЈА ТОРТУРЕ

Примена полицијских овлашћења

1. **Министарство унутрашњих послова** треба да усклади поједине одредбе Упутства о поступању према доведеним и задржаним лицима са важећим прописима и стандардима.
2. **Министарство унутрашњих послова** треба да организује обуке за полицијске службенике свих полицијских управа у Републици Србији о поступању према лицима са менталним сметњама.
3. **Министарство унутрашњих послова** треба да изврши адаптацију постојећих, односно обезбеди нове просторије за полицијско задржавање у складу са важећим стандардима.
4. **Министарство унутрашњих послова** треба да поступи по препорукама које је Заштитник грађана упутио том органу управе поводом незаконитог рада Полицијске управе за Град Београд у вези са догађајима који су се десили у

⁶⁵⁷ Више у делу овог извештаја посвећеном правима детета.

раним јутарњим сатима 25. априла 2016. године на подручју београдског насеља Савамала.

5. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини поднесе предлог закона о изменама и допунама Закона о полицији којим ће се у материји безбедносних провера отклонити недостаци наведени у овом извештају и мишљењима Заштитника грађана на Нацрт и Предлог закона о полицији и којим ће се примена полицијског овлашћења довођења према лицима са менталним сметњама ускладити са одредбама Закона о заштити лица са менталним сметњама.
6. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини поднесе предлоге закона о изменама и допунама закона којима су прописана овлашћења полиције и комуналне полиције, а којима ће се прописати обавеза звучног и визуелног снимања употребе средстава принуде, примене овлашћења којима се грађани лишавају слободе и саслушања осумњиченог у предистражном поступку и уредити поступање са тако насталим материјалом;
7. **Министар унутрашњих послова** треба да донесе правилнике којима се уређује начин примене полицијских овлашћења прописаних Законом о полицији, одређују ближа обележја средстава принуде, начин њихове употребе, начин оцене оправданости и правилности њихове употребе, контрола и вођење евиденција у вези са употребом средстава принуде, начин поступања полицијских службеника према доведеним и задржаним лицима и услови које треба да испуњавају просторије за задржавање, начин продаје, употребе или уништења привремено одузетих предмета, као и ближи начин поступања при пријему нађених ствари.

Извршење мере притвора и казне затвора

1. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да настави са активностима усклађивања смештајних услова у заводима за извршење кривичних санкција са важећим стандардима.
2. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди довољан број здравствених радника, потребне количине лекова и медицинских средстава и унапреди здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција.
3. **Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди да сва лица са менталним сметњама која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског режима и да им се у стационарној здравственој јединици унутар завода, Специјалној затворској болници или другој одговарајућој здравственој установи пружи здравствена заштита примерена њиховој болести и потреби за лечењем.
4. **Министарство здравља** треба периодично да врши надзор над стручним радом здравствених служби у заводима за извршење кривичних санкција.
5. **Министарство правде и Министарство здравља** треба да предузму мере да службе за здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција постану организациони део Министарства здравља или да, као прелазно решење, постану део јединствене организационе јединице у седишту Управе.
6. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да свим лицима на извршењу казне затвора и мере притвора омогуће да расположиво време током дана проводе ван спаваоница, у заједничким просторијама са другим осуђенима,

односно са другим притвореницима са којима им одлуком суда није забрањен контакт.

7. **Заводи за извршење кривичних санкција** треба да наставе са унапређивањем могућности за радно ангажовање лица на извршењу казне затвора и мере притвора и њиховим укључивањем у друге свакодневне активности.
8. **Министарство правде** треба да предузме мере у циљу доношења прописа којима ће се омогућити да се казне затвора према женама и малолетницима и васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом извршавају у више установа.
9. **Министарство правде** треба да предузме мере да Одељење за инспекцију постане организациони део тог министарства, ван Управе за извршење кривичних санкција.

Психијатријске установе и установе социјалне заштите домског типа

1. **Министарство здравља** треба, без даљих одлагања, да спроведе све потребне активности усмерене на успостављање ванинституционалног збрињавања и подршке у заједници особама са менталним сметњама (и њиховим породицама), односно рационализацију служби у секундарним и терцијарним психијатријским институцијама, фокусирање лечења лица са менталним сметњама на дневне болнице и диспанзерско лечење, односно да обезбеди да се формирају посебне организационе јединице које обављају послове заштите менталног здравља у заједници.
2. **Министарство здравља** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења Закона о изменама Закона о заштити лица са менталним сметњама, односно унапређења одредби које се односе на формирање служби за заштиту менталног здравља у заједници, процедуре добровољне и принудне хоспитализације; улогу полиције у односу на лица са менталним сметњама; физичко спутавање; а нарочито одредаба којима је предвиђена мера изолације пацијената. У складу са тим потребно је изменити и Правилник о ближим условима за примену физичког спутавања и изолације лица са менталним сметњама која се налазе на лечењу у психијатријским установама.
3. **Министарство здравља** треба да предузме мере у циљу адаптације смештајних капацитета у великим психијатријским болницама.
4. **Министарство здравља и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере у циљу упошљавања довољног броја медицинског, неговатељског и другог особља како би се пружање услуга здравствене и социјалне заштите подигло на виши ниво.
5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у координацији са другим надлежним органима, спроведе системске активности у циљу деинституционализације, односно стварања услова за збрињавање и подршку особама са интелектуалним и менталним тешкоћама (и њиховим породицама) у локалној заједници.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којим ће се уредити услови и поступак ограничавања слободе кретања и физичког спутавања корисника смештених у установама социјалне заштите домског типа.

7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да донесе Правилник којим се детаљно уређује питање обезбеђивања средстава за личне потребе корисника домског смештаја.
8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да у сарадњи са релевантним органима власти, сачини Протокол о поступању у случајевима неочекиване (напрасне) смрти корисника у установама социјалне заштите домског типа.

Поступање према избеглицама и мигрантима

1. **Влада** треба да сачини План збрињавања миграната који су затечени или враћени у Србију и План поступања према онима којима није одобрена заштита.
2. **Министарство унутрашњих послова** треба да предузме мере у циљу измештања Канцеларије за азил из Дирекције полиције – Управе граничне полиције.
3. **Министарство унутрашњих послова** треба да успостави ефикасан систем азила.
4. **Министарство унутрашњих послова** треба да омогући несметану комуникацију полицијских службеника и миграната.
5. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди стално присуство медицинског особља у Прихватилишту за странце у Падинској Скели.
6. **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди просторију за смештај странаца којима је на Аеродрому „Никола Тесла“ одбијен улазак у земљу у складу са важећим стандардима и да овим лицима омогући боравак на свежем ваздуху.
7. **Канцеларија за азил** треба да према свим мигрантима којима су издате потврде о израженим намерама за тражење азила предузме законом предвиђене радње.
8. **Комесаријат за избеглице и миграције** и **Министарство унутрашњих послова** треба да предузму мере у циљу смештања свих миграната у институције система.
9. **Комесаријат за избеглице и миграције** треба да успостави процедуру притуживања на рад лица ангажованих у центрима.
10. **Комесаријат за избеглице и миграције** треба да обезбеди психолошку подршку мигрантима смештеним у центрима.

РЕСОР ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

1. **Министарство државне управе и локалне самоуправе и други надлежни органи** треба да доследно спроводе Стратегију реформе јавне управе у којој су дефинисани правци развоја службеничког система у јавној управи, засновани на јединственим принципима (деполитизацији, професионализацији, принципу заслуга и принципу „иста плата за исти посао“).
2. **Народна скупштина** треба да усвоји посебне прописе којима би се на јединствен начин регулисао положај и плате запослених у јавном сектору.
3. **Министарство државне управе и локалне самоуправе, преко Управног инспектората** треба да изврши инспекцијски надзор над законитошћу запошљавања државних службеника на положају у органима државне управе.

4. **Министарство државне управе и локалне самоуправе**, у сарадњи са другим надлежним органима и организацијама треба да предузме мере ради спровођења функционалне анализе сектора јавне управе и спровођења организационог реструктуирања свих организационих облика јавне управе у циљу смањења броја органа и рационалнијег распоређивања и употребе кадровских потенцијала како би се постигла боља и уједначена расподела послова, смањење трошкова и квалитетније и ефикасније спровођење надзора.
5. **Органи државне управе** треба да предузму све неопходне мере ради унапређења, модернизовања и јачања капацитета механизма контроле и надзора у јавној управи.
6. **Органи државне управе** треба да, сагласно начелима Закона о општем управном поступку, унапреде методологију и начине размене података из службених евиденција, уз сагледавање свих специфичности посебних управних процедура.
7. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да предузме конкретне активности ради подизања свести запослених о принципима добре управе и успостављања ефикасног механизма који би довео до преузимања и сношења одговорности запослених у јавном сектору, због кршења права грађана.
8. **Надлежни органи државне управе** треба да предузме све потребне активности и мере како би сви послодавци, без изузетка и дискриминације, извршавали своје обавезе исплате зараде и обрачунавања и уплате доприноса за социјално осигурање.
9. **Народна скупштина** треба да размотри Кодекс добре управе, који је Заштитник грађана упутио још 2010. године.
10. **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да размотри иницијативу Заштитника грађана за измене и допуне Закона о Заштитнику грађана и Нацрт закона упути Влади ради утврђивања Предлога закона и упућивања Народној скупштини на доношење.
11. **Министарство правде**, без даље одлагања, треба да предузме све неопходне активности из своје надлежности на припреми Закона о бесплатној правној помоћи и да упути Нацрт закона Влади ради утврђивања Предлога закона и упућивања Народној скупштини на доношење.

РЕСОР ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

1. **Јединице локалне самоуправе** треба да благовремено и одговорно планирају буџетска средства у циљу равномерног извршавања свих обавеза које произилазе из, законом утврђене, изворне или поверене надлежности.
2. **Јединице локалне самоуправе и Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузму све мере из своје надлежности како би обезбедиле наставак рада комисија и окончале поступке враћања пољопривредног земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа.
3. **Јединице локалне самоуправе** треба да поштују законом предвиђену обавезу сарадње са Заштитником грађана у поступцима које овај орган спроводи, дајући

на тај начин свој допринос заједничком циљу заштите и унапређења права грађана.

4. **Јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде благовремен и координисан рад свих својих органа и служби, тако што ће вршити послове надзора над њиховим радом и утврђивати појединачну одговорност запослених за настале пропусте, као и да грађанима надокнаде штету која услед пропуста наступи.
5. **Јединице локалне самоуправе** треба да користе своја законска овлашћења у вршењу надзора над радом приватних предузећа којима су повериле обављање комуналних делатности и да предузимају мере како би обезбедиле да иста поступају у свему у складу са законом и подзаконским актима којима је уређена конкретна област.
6. **Јединице локалне самоуправе**, као оснивачи јавних комуналних предузећа, у сарадњи са њиховим руководством и надлежним министарствима, треба да нађу начин да изађу у сусрет грађанима у ситуацијама када захтевају прекид пружања комуналне услуге, као и да приликом одређивања цена за комуналне услуге, уважавају економску реалност и чињеницу да велики број грађана живи са минималним приходима.
7. **Јединице локалне самоуправе** треба да испуне законом утврђену обавезу закључења уговора о снабдевању топлотном енергијом и ускладе акте и одлуке како би уједначиле начин регулисања обавеза између енергетских субјеката и крајњих корисника.
8. **Јединице локалне самоуправе** треба да активније раде на увођењу и примени система дигиталних рачунарских технологија и да, у том смислу, стручно усавршавају своје службенике, како би ефикасно одговориле на законске обавезе прибављања података о којима се води службена евиденција и сарадње са другим органима и организацијама.
9. **Јединице локалне самоуправе** треба да, приликом планирања изворних прихода, воде рачуна о економском моћи и материјалним приликама пореских обвезника, а локалне пореске администрације треба да посвете више пажње остваривању писане комуникације са грађанима и правилном одлучивању о њиховим захтевима.
10. **Јединице локалне самоуправе** треба да у складу са Законом о локалној самоуправи организује службу правне помоћи и на тај начин обезбеде грађанима остваривање Уставном зајемченог права на правну помоћ.

РЕСОР ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ

1. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се на све захтеве грађана упућене Министарству, установама образовања и васпитања и високошколским установама одговара делотворно и у законом прописаним роковима.
2. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди благовремено и делотворно поступање просветних инспектора.
3. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди и успостави делотворан систем за редовно и благовремено испуњавање обавеза републике и јединица локалне самоуправе према установама образовања и

васпитања, односно да спречи блокаде пословних рачуна установа и обезбеди брзо деблокирање већ блокираних рачуна установа.

4. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да јасно и прецизно уреди питање одговорности Републике Србије и јединица локалне самоуправе у обезбеђивању средстава за исплате по основу правноснажних и извршних судских одлука у којима су извршни дужници установе образовања и васпитања.
5. **Министарство просвете науке и технолошког развоја** треба да утврди јединствени Национални оквир квалификација.
6. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме све мере како би се унапредио положај просветних радника, квалитет образовања и остваривање и заштита права ученика.
7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и високошколске установе** треба да предузму мере у циљу делотворног информисања студената о њиховим правима и механизмима заштите.
8. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира рад на потпуном увођењу начела инклузивног образовања у све нивое образовног процеса.
9. **Министар просвете, науке и технолошког развоја** треба да донесе правилник којим ће се уредити полагање испита и стицање лиценце за директоре установа образовања и васпитања.
10. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Национални савет за високо образовање** треба да обезбеде објективну, садржајну и ауторитативну спољашњу контролу рада високошколских установа када оне додељују стручне, академске и научне називе, или звања и врше друга јавна овлашћења, односно примењују законе и на законима засноване прописе.
11. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се по захтевима грађана за професионално признавање страних високошколских исправа одлука доноси у законом прописаном року.
12. **Радна група, састављена од представника Министарства просвете, науке и технолошког развоја и представника правних факултета у Републици Србији** треба да дефинише јасне стандарде професионалног признавања за Републику Србију у области права.
13. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди број стручних сарадника у основним и средњим школама који је у складу са потребама ученика и обавезама школа у пружању додатне подршке ученицима и заштити ученика од насиља.
14. **Влада и јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да предузму мере како би уподобиле број просветних саветника и просветних инспектора захтеву квалитетног и делотворног вршења инспекцијског и стручно педагошког надзора.

РЕСОР КУЛТУРЕ И ИНФОРМИСАЊА

1. **Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** треба да, одмах по сазнању о могућем кршењу закона од стране писаних

и електронских медија, предузимају законом предвиђене мере у циљу заштите права грађана и санкционисања незаконитог поступања.

2. **Министарство културе и информисања** треба, без одлагања, да донесе Правилник којима ће прописати поступак, мерила и критеријуме за стицање својства самосталних уметника.
3. **Јавни медијски сервис Радио телевизија Србије** треба да уложи додатни напор и обезбеди поступање по захтевима грађана у законом прописаним роковима.
4. **Министарство културе и информисања и Град Београд** треба да поступи по препорукама Заштитника грађана упућеним ради заштите права самосталних уметника из социјалног осигурања, по којима до сада нису поступили.

РЕСОР ОМЛАДИНЕ И СПОРТА

1. **Влада и јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да интензивирају активности на сузбијању, превенцији и подршци младима у борби против болести зависности и свих облика насиља и успостављању и унапређивању услуга за младе, посебно за младе жртве насиља и младе особе у ризику.
2. **Влада** треба да усвоји програм за запошљавање, образовање и стручно усавршавање младих који ће обезбедити већу доступност средњег и високог образовања, програме неформалног образовања и стручног усавршавања и програм подстицаја запошљивости, запошљавања и самозапошљавања младих.
3. **Министарство здравља** треба да припреми измене Закона о здравственом осигурању којима ће се обезбедити да се младе особе, као посебно осетљива популација, здравствено осигуравају као чланови породице осигураника, односно на терет буџета Републике Србије, када не могу бити осигурани по другим основима.
4. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности како би што већем броју младих било доступно високо образовање.
5. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности како би средње и високо образовање учинио доступним младима из осетљивих друштвених група.
6. **Министарство омладине и спорта** треба да припреми измене и допуне Закона о спорту којима ће се обезбедити здравствени прегледи на терет обавезног здравственог осигурања за све малолетне спортисте.
7. **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности на примени начела инклузивног образовања у свим нивоима образовног процеса, укључујући и високо образовање.

РЕСОР ЗДРАВЉА

1. **Министарство здравља** треба да, приликом организовања представљања и спровођења јавних расправа о нацртима закона, обезбеди адекватно и благовремено обавештавање грађана, надлежних државних органа, стручне јавности и цивилног сектора.

2. **Министарство здравља** треба да редовно спроводи анализе ефеката примене Закона о правима пацијената, у циљу ефикасног и законитог остваривања права пацијената и унапређивања рада механизма за заштиту њихових права.
3. **Министарство здравља** треба да своје обавезе припреме и доношења подзаконских аката извршава стручно и благовремено као и да предузме све мере ради доношења акта којима се одређује састав и ближе уређује рад Другостепене комисије за утврђивање здравствене способности возача.

РЕСОР СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

1. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини достави на усвајање Предлог закона о изменама и допунама Закона о финансијској подршци породици са децом, у складу са Иницијативом Заштитника грађана.
2. **Влада и јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да обезбеде (поновно) успостављање и развијање услуга социјалне заштите.
3. **Влада и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузму мере како би број запослених у установама социјалне заштите био уподобљен потребама грађана и обиму послова у овој области и како би био побољшан радно-правни и материјални положај радника у социјалној заштити.
4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републички завод за социјалну заштиту** треба да обезбеде различите облике обука и стручног усавршавања за запослене, посебно имајући у виду препоруке Заштитника грађана.
5. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да решења о правима из области социјалне заштите буду јасна, потпуно и аргументовано образложена, странкама разумљива и да садрже све законом предвиђене елементе.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да се о правима из области социјалне заштите одлучује ажурно, благовремено и делотворно.

РЕСОР ПЕНЗИЈСКОГ И ИНВАЛИДСКОГ ОСИГУРАЊА

1. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у сарадњи са Фондом ПИО** треба да припреми измене постојећег нормативног оквира, како би се успоставио делотворни механизам за превазилажење проблема у остваривању права из пензијског и инвалидског осигурања (неуплаћених доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, пребацивања законске обавезе уплате доприноса са послодавца на грађане, ретроактивног утврђивања обавезе уплате доприноса за пољопривредно осигурање, прецизног дефинисања појма пољопривредника и других проблема на које је Заштитник грађана указивао).
2. **Фонд ПИО** треба да оствари делотворну и ефикасну сарадњу са осталим организацијама обавезног социјалног осигурања и **Пореском управом** у циљу размене података о уплаћеним доприносима.
3. **Фонд ПИО** треба и даље да предузима активности у циљу побољшања рада, ажурнијег вођења матичне евиденције и ефикаснијег поступања по захтевима грађана за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања,

благовремено поступање по изјављеним жалбама, уз унапређивање међусобне сарадње филијала и ефикасније сарадње са иностраним фондовима.

4. **Фонд ПИО** треба да доноси решење којим утврђује обавезу уплате заосталих потраживања на име доприноса, само у случајевима када су за то испуњени законом прописани услови, односно када утврђује својство осигураника, док у осталим случајевима у потпуности треба да прихвата уверења која о стању дуга грађана за неуплаћене доприносе издаје надлени орган - Пореска управа.
5. **Фонд ПИО** треба да обезбеди да све његове организационе јединице доследно примењују Инструкцију за поступање у вези са застарелошћу права на утврђивање и наплату доприноса.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да врши надзор над законитошћу рада и аката Фонда ПИО у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио.

РЕСОР РАДА

1. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштина усвоји прописе којим ће се обезбедити ефикасна заштита права запослених, правовремено и ефикасно вршење надзора над применом прописа који уређују област рада и радних односа, брзо, делотворно и доследно испитивање одговорности послодаваца и санкционисање у случајевима повреде закона на штету запослених, као и делотворан механизам одговорности контролних органа за непоступање и неблаговремено поступање у случајевима кршења права запослених.
2. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Пореска управа** треба делотворније да поступају по пријавама запослених и сазнањима о могућем кршењу права из радних односа и социјалноог осигурања.
3. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да води константан социјални дијалог са представницима запослених и послодаваца у циљу стварања услова за достојанствен рад.
4. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да припреми закон којим ће се ублажити ригидност постојећих решења и дати више времена незапосленим лицима да изврше своју обавезу јављања Националној служби за запошљавање.
5. **Пореска управа, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање и Инспекторат рада** треба да остваре делотворну, правовремену и ефикасну сарадњу и ажурно размењују информације које се тичу права запослених по основу рада.
6. **Национална служба за запошљавање** треба да донесе акте којима ће уредити поступак спровођења јавног конкурса за избор директора филијала.
7. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, у сарадњи са **Националном службом за запошљавање и Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање** треба да пронађе решење за грађане који су остали без примања из разлога што им је престало право на новчану накнаду, а због измена Закона о пензијском и инвалидском осигурању, нису у могућности да остваре право на пензију.
8. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме све неопходне мере како би запослени или бивши запослени у

субјектима приватизације, који током спровођења Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. и 2016. годину нису остварили право на отпремнину због тога што испуњавају један од услова за одлазак у пензију, остварили сва права која би им припала да им је омогућено да учествују у поступку спровођења Програма за решавање вишка запослених код свог послодавца.

9. **Влада и јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да предузму мере како би уподобиле број запослених на пословима инспекције рада захтеву квалитетног и делотворног вршења инспекцијског надзора.

РЕСОР УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

1. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини поднесе предлог закона којим ће се уредити евиденције и обрада података о личности у Министарству унутрашњих послова.
2. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини поднесе предлог закона о изменама Закона о полицији којим ће се ревидирати одредбе тог закона које министру унутрашњих послова дају непримерена овлашћења и омогућавају политизацију полицијских послова.
3. **Влада и министар унутрашњих послова** треба да донесу подзаконске акте које су дужни да донесу ради спровођења Закона о полицији.
4. **Влада** треба да припреми и Народној скупштини Републике Србије поднесе предлог закона о изменама Закона о јавном окупљању којим ће се ревидирати одредбе тог закона које садрже поједине недостатке на штету права грађана због којих је раније важећи Закон о окупљању грађана престао да важи објављивањем одлуке Уставог суда о његовој несагласности са Уставом.
5. **Скупштине општина и градова**, које то нису учиниле, треба да одреде просторе на којима није дозвољено окупљање грађана, у складу са Законом о јавном окупљању.
6. **Министарство унутрашњих послова** треба да даље развија и јача механизме контроле рада, поступање комисије за решавање притужби и поступање Сектора унутрашње контроле.

РЕСОР ФИНАНСИЈА

1. **Пореска управа** треба, приликом одлучивања о правима и обавезама грађана, да примењује искључиво прописе који су у датом тренутку на снази.
2. **Управа царина и Народна банка Србије** треба, приликом принудне наплате царинских дуговања, да поступају у неком од законом прописаних поступака и искључиво на основу законом прописане документације.
3. **Пореска управа** треба, у кадровском смислу, да ојача регионална одељења за другостепени поступак, како би били створени услови за одлучивање о жалбама у законском року, а након преузимања другостепених надлежности од 01. 07. 2017. године те активности треба да предузима **Министарство финансија**.
4. **Пореска управа** треба да унапреди систем утврђивања пореза на регистровано оружје и да оствари сврсисходнију сарадњу са Министарством унутрашњих послова, како не би долазило до неоснованог задуживања грађана.

5. **Министарство финансија** и органи управе у његовом саставу треба да унапреде остваривање писане комуникације са грађанима што, између осталог, подразумева доследну примену прописа о државној управи, канцеларијском пословању, сукобу надлежности, правилну квалификацију примљених поднесака и благовремено достављање писаних одговора подносиоцима.
6. **Пореска управа** треба, приликом опредељивања за начин достављања пореских аката, да поступа са нарочитом пажњом, уз свест о оправданим интересима грађана да буду упознати са садржином упућених аката и ослањање на примену савремених технологија, увек када су за то испуњени законски и технички услови.
7. **Јединице локалне самоуправе** треба, приликом планирања изворних прихода, да воде рачуна о економском стању и материјалним приликама пореских обвезника, а **локалне пореске администрације** треба да посвете више пажње остваривању писане комуникације са грађанима и правилном одлучивању о њиховим захтевима.

РЕСОП ПРИВРЕДЕ

1. **Влада** треба да настави са радом на реформисању стечајног законодавства, како би пронашла модел којим ће бити обезбеђена најпотпунија и најефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка.
2. **Влада и Министарство привреде** треба да што хитније пронађу и почну да примењују најбољи модел за исплату потраживања евидентираних у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.
3. **Влада и Министарство привреде** треба да заврше поступак приватизације привредних друштава који су проглашени за субјекте приватизације од стратешког значаја.
4. **Агенција за привредне регистре** треба да у свом раду почне да примењује одредбе Закона о привредним друштвима које се односе на покретање и вођење поступка принудне ликвидације.
5. **Министарство привреде** треба да, у сарадњи са ЈП „Електропривреда Србије“, предузме све неопходне мере како би сва лица која су имала право да конкуришу за стицање акција ЈП „Електропривреда Србије“ у својству запослених и бивших запослених Заједнице југословенске електропривреде била стављена у исти правни положај у погледу могућности за остваривање права на поменуте акције.
6. **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме све неопходне мере како би запослени или бивши запослени у субјектима приватизације, који током спровођења Програма за решавање вишка запослених у поступку приватизације за 2015. и 2016. годину нису остварили право на отпремнину због тога што испуњавају један од услова за одлазак у пензију, остварили сва права која би им припала да им је омогућено да учествују у поступку спровођења Програма за решавање вишка запослених код свог послодавца.
7. **Агенција за привредне регистре** треба да примењује норме којима је предвиђена могућност да се поступак одлучивања по поднетој регистрационој пријави прекине или одложи онда када спроводи поступак доношења одлука о поднетим пријавама током ког јој Пореска управа Министарства финансија

достави обавештење о вршењу пореске контроле над субјектом на кога се односи регистрациона пријава.

РЕСОР ПРАВДЕ

1. **Министарство правде** треба да убрза рад на припреми Закона о бесплатној правној помоћи.
2. **Министарство правде** треба да ажурно и ефикасно поступа по захтевима за рехабилитационо обештећење, као и да донесе акт којим се одређује састав Комисије за рехабилитационо обештећење и ближе уређује њен рад.
3. **Министарство правде** треба да предузме све мере ради доношења акта којим се одређује састав, и ближе уређује рад, Комисије за накнаду штете због неосноване осуде и неоснованог лишења слободе.
4. **Министарство правде** треба да обезбеди функционалност надзора над радом судске управе, односно надзора над поступањем судова у предметима у прописаним роковима и над поступањем по притужбама и представкама грађана.

РЕСОР ОДБРАНЕ

1. **Министарство одбране** треба да у сарадњи са **Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања**, изменом постојећег нормативног оквира, успостави делотворни механизам за утврђивање висине пензије професионалних војних лица када Министарство одбране и Војска Србије не располажу подацима о висини личног дохотка.
2. **Министарство одбране** и **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба ефикасно да сарађују у решавању проблема утврђивања висине пензије професионалних припадника Војске Србије у случајевима „непоседовања картица о висини личног дохотка“.
3. **Министарство одбране** треба да изменама и допунама Закона о Војсци јасно и прецизно пропише надлежности Војне полиције у поступању према цивилима који нису у служби Војске Србије, а затечени су у вршењу кажњивог дела у Министарству одбране и Војсци Србије.
4. **Министарство одбране** треба да изменама и допунама Закона о одбрани усагласи одредбе Закона о одбрани са Законом о здравственој заштити и Законом о правима пацијената, у погледу вршења инспекцијског надзора над радом Војномедицинске академије.
5. **Министарство одбране** треба да ажурно поступа по захтевима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за достављање података значајних за одлучивање о правима из пензијског и инвалидског осигурања.
6. **Министарство одбране** треба да обезбеди благовремено и ефикасно поступање Инспектората одбране по поднетим представкама.
7. **Министарство одбране** и **Министарство здравља** треба ефикасно да сарађују у решавању проблема у вези са применом прописа који се односе на спровођење инспекцијског надзора над радом војноздравствених установа.

РЕСОР ГРАЂЕВИНАРСТВА И ИНФРАСТРУКТУРЕ

1. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да обезбеди кадровске, техничке, финансијске и друге неопходне услове за доследну примену Закона о озакоњењу објеката и да сателитски снимак територије Републике Србије за 2015. годину објави на својој интернет презентацији, како је законом прописано.
2. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, општинске / градске грађевинске инспекције и Градска грађевинска инспекције града Београда** треба да благовремено, ефикасно и делотворно примењују права, обавезе и овлашћења прописана Законом о планирању и изградњи, ради сузбијања незаконите градње, нарочито на територији града Београда.
3. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, општинске / градске организационе јединице надлежне за послове извршења решења о рушењу** треба да, без одлагања, предузму све неопходне мере, сагласно позитивно правним прописима, у циљу спровођења извршних решења о рушењу, уз претходно обезбеђивање свих неопходних услова за рушење (финансијска средства и извођача радова).
4. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, општинске / градске организационе јединице надлежне за послове извршења решења о рушењу** треба да уклоне бесправно подигнуте објекте у складу са Законом о планирању и изградњи и Правилником о поступку доношења и садржини програма уклањања објеката.
5. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да, кроз реорганизацију, запошљавање нових службеника и стручно усавршавање запослених, допринесе повећању нивоа стручности, оштријој деполитизацији кадрова, сузбијању корупције и оснаживању инспекцијских органа.

РЕСОР КАТАСТРА НЕПОКРЕТНОСТИ

1. **Републички геодетски завод** треба да размотри могућност ангажовања потребног броја извршилаца или спроведе измене у организацији рада, како би обезбедио да службе за катастар непокретности у пуном обиму, на квалитетан начин и у законом прописаним роковима, врше послове из своје надлежности.
2. **Републички геодетски завод** треба да, у складу са усвојеним изменама Закона о државном катастру и премеру, предузме неопходне мере из своје надлежности у циљу успостављања механизма ефикасног и благовременог поступања по изјављеним жалбама, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку, из своје надлежности.
3. **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да, уз активно учешће Републичког геодетског завода, омогући грађанима несметано прибављање докумената којима се доказује основ за промене извршене на непокретностима и то тако што ће предузети одговарајуће мере и активности како би се коначно објединили земљишно – књижни улошци и збирке исправа из периода, док су на снази биле земљишне књиге.

4. **Републички геодетски завод** треба да, кроз своју надзорну функцију, обезбеди да се у свим службама за катастар непокретности доследно спроводи законом прописан поступак одлучивања о захтевима за исправку грешке.

РЕСОР ЕЛЕМЕНТАРНИХ НЕПОГОДА

1. **Влада** треба да предложи, а Народна скупштини усвоји закон којим би се обезбедило побољшање, јачање и ширење система за одбрану од елементарних непогода (Предлог закона о управљању ризицима од елементарних непогода).
2. **Органи локалних самоуправа** треба да предвиде у буџету већи обим финансијских средстава за санацију штете настале услед елементарних непогода мањег обима (активирање клизишта мањег обима).
3. **Канцеларија за управљање јавним улагањима** треба да коначно преузме све мере у циљу ефикаснијег спровођења поступка санације клизишта.

РЕСОР РЕСТИТУЦИЈЕ

1. **Народна скупштина** треба у што краћем року да усвоји закон којим би се прецизно регулисао начин и поступак враћања комасираног пољопривредног земљишта и омогућило враћање земљишта у природи кад год је то могуће.
2. **Република Србија** треба коначно да прихвати одговорност за неадекватно чување архивске грађе због чега грађани у поступку реституције трпе штету у виду немогућности прибављања неопходних докумената, те предложи начин на који би тај недостатак био отклоњен (изменама закона којима би се предвидео неки супсидијарни начин као доказ о одузетој имовини).
3. **Министарство правде у сарадњи са Агенцијом за реституцију и другим надлежним органима** треба да сагледа постојећи законски оквир, кадровске и техничке капацитете Агенције за реституцију, те на основу тога предложи измене прописа којима би се прецизно регулисало питање спровођења извршења решења о враћању имовине и предузму друге потребне мере.
4. **Државно правобранилаштво** треба да успостави нову праксу која подразумева да се у сваком појединачном случају размотри основаност и сврсисходност подношења жалби против првостепених одлука Агенције за реституцију.

РЕСОР ЕНЕРГЕТИКЕ И ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

1. **Влада** треба да донесе Превентивни акциони план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом, као и Кризни план ради обезбеђивања сигурности снабдевања природним гасом.
2. **Влада** треба да усклади Уредбу о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом са одредбама Закона о енергетици.
3. **Министарство рударства и енергетике, Агенција за енергетику, Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ и са њим повезана привредна друштва**, треба да поступи по препорукама које је Заштитник грађана упутио у свом Посебном извештају „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“.
4. **Министарство рударства и енергетике** треба да предузме све мере из своје надлежности како би јединице локалне самоуправе поступиле у складу са Законом о енергетици и у што краћем року подзаконским актима регулисале

делатност производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом као и поступање снабдевача у погледу дефинисања облигационих односа са крајњим купцима.

5. **Јединице локалне самоуправе** треба да донесу прописе којима се уређује рад у области производње, дистрибуције и снабдевања топлотном енергијом у складу са одредбама Закона о енергетици.
6. **Министарство рударства и енергетике** треба да обезбеди да снабдевачи топлотном енергијом на нивоу јединица локалне самоуправе закључе уговоре о снабдевању топлотном енергијом са крајњим купцима у складу са Законом о енергетици.

РЕСОР ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

1. **Влада** треба да донесе програме заштите угрожених категорија потрошача у услугама од општег економског интереса (Национални програм заштите угрожених потрошача).

РЕСОР ПОЉОПРИВРЕДЕ И ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

1. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да почне да издаје тражене потврде странкама које су уплатиле већи износ од оног који представља њихову обавезу на име накнада које се уплаћују овом министарству.
2. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да обезбеди да јединице локалне самоуправе које на својој територији још увек нису обезбедиле зоохигјенску службу и прихватилиште за напуштене животиње или су пропустиле да донесу Програм контроле и смањења популације напуштених паса и мачака, у што краћем року исправе ове пропусти.
3. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме све неопходне мере како би обезбедило да се поступци враћања пољопривредног земљишта који су још увек у току окончају у најкраћем могућем року и да се бившим власницима поменутог земљишта по правоснажном окончању поступка омогући несметан и бесплатан упис права својине у Катастар непокретности и увођење у посед на земљишту које им је враћено у посед или без одлагања исплати утврђена новчана накнада.
4. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да убрза рад на припреми Закона о изменама и допунама Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде како би већ у 2017. години била могућа примена најављених нових решења за финансирања пољопривредних саветодавних и стручних служби.
5. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине и Министарство здравља** треба да поступи по препорукама Заштитника грађана упућеним ради отклањања извора загађења и успостављања сталног надзора загађености ваздуха, воде и земљишта у месту Зајача.
6. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да организује и спроведе Конкурс за уступање на коришћење рибарских подручја на територији Републике Србије.
7. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да, у циљу пуне примене препорука ЕУ директива, подигне ниво кадрове

оспособљености, ангажовањем додантог особља, посебно у одељењима за квалитет ваздуха, вода, и националном регистру загађујућих материја.

8. **Министарство пољопривреде и заштите животне средине** треба да унапреди сарадњу са јединицама локалних самоуправа у циљу техничке и административне подршке у спровођењу надлежности за управљање комуналним отпадом.
9. **Сектор инспекције за заштиту животне средине Министарства пољопривреде и заштите животне средине** треба да предузме мере у циљу јачања капацитета инспекције.

РЕСОР БЕЗБЕДНОСТИ

1. Народна скупштина, преко својих радних тела, треба да врши правовремену, објективну и непристрасну контролу рада служби безбедности, као и да на том плану оствари квалитетну сарадњу са другим спољашњим контролним механизмима.
2. Службе безбедности треба да буду професионализоване, деполитизоване, и подвргнуте демократској и цивилној контроли.
3. Потребно је ујединити постојеће техничке могућности различитих агенција и Полиције у једну, националну агенцију, која би пружала техничке услуге пресретања комуникација и других сигнала свим овлашћеним корисницима. Опрема за пресретање комуникација треба да буде прикупљена од различитих органа и са различитих места на којима се тренутно налази и дата на коришћење тој агенцији, чији рад мора да буде под строгим контролом. Свако поседовање опреме за пресретање електронских комуникација, мимо националне агенције, треба да буде криминализовано.
4. Потребно је ујединити процедуре државних органа према пружаоцима електронских комуникација (провајдерима) и њихове обавезе.
5. Потребно је обезбедити неизбрисиво бележење приступа телекомуникацијама, уз све податке који су потребни да би се могла извршити накнадна контрола законитости и правилности приступа.
6. Потребно је обезбедити ефикасан надзор над радом приватног сектора безбедности.
7. Потребно је криминализовати ометање истраге коју воде независни контролни државни органи (Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за заштиту равноправности). Било које узнемиравање, претња или други покушај да се утиче на притужиоца или сведока који сарађује са контролним органима треба такође да буде кривично дело.
8. Потребно је обавезати унутрашње надзорне механизме да о својим налазима од значаја за поштовање људских права обавештавају Заштитника грађана и друге органе спољне контроле, посебно у случајевима када се о њих оглушило

руководство органа у којима су образовани и када се ради о озбиљним наводним или потврђеним кршењима људских права.

9. Потребно је анализирати спровођење Закона о тајности података, посебно декласификацију старих докумената, те размотрити потребу за доношењем озбиљних измена тог закона или доношење новог закона, како би се обезбедило остваривање циљева због којих је донет.
10. Потребно је обезбедити подршку контролним органима у јачању капацитета да рукују поверљивим подацима и чувају их.
11. Потребно је усвојити нови закон о Безбедносно-информативној агенцији како би се, између осталог, обезбедила предвидивост у употреби посебних мера.
12. Потребно је размотрити полицијска овлашћења обавештајно/безбедносних служби, односно њихову улогу у кривичним поступцима.

АНЕКС II - ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ

За вршење стручних и административних послова из надлежности Заштитника грађана, образована је Стручна служба.

Одлуком Народне скупштине број 49 од 16. 11. 2015. године, дата је сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана број 48-709/2014 од 22. 10. 2014. године, који је донео Заштитник грађана. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана⁶⁵⁸ предвиђено је укупно 76 систематизованих радних места у Стручној служби Заштитника грађана са укупно 106 запослених, од чега шест државних службеника на положају, 95 на извршилачким радним местима, где су четири државна службеника на пословима НПМ-а и пет намештеника чија се радна места састоје од пратећих помоћно-техничких послова.

На дан 31. 12. 2016. године, у Стручној служби Заштитника грађана укупно је било 84 запослених, и то: пет државних службеника на положају, 69 државних службеника на извршилачким радним местима запослених на неодређено време, један државни службеник запослен на одређено време у Кабинету Заштитника грађана, четири државна службеника на извршилачким радним местима запослена на одређено време због повећаног обима посла и пет намештеника. Наведеним бројем запослених нису обухваћени заштитник грађана Саша Јанковић и његови заменици: Милош Јанковић, Гордана Стевановић, Роберт Сепи и Владана Јовић.

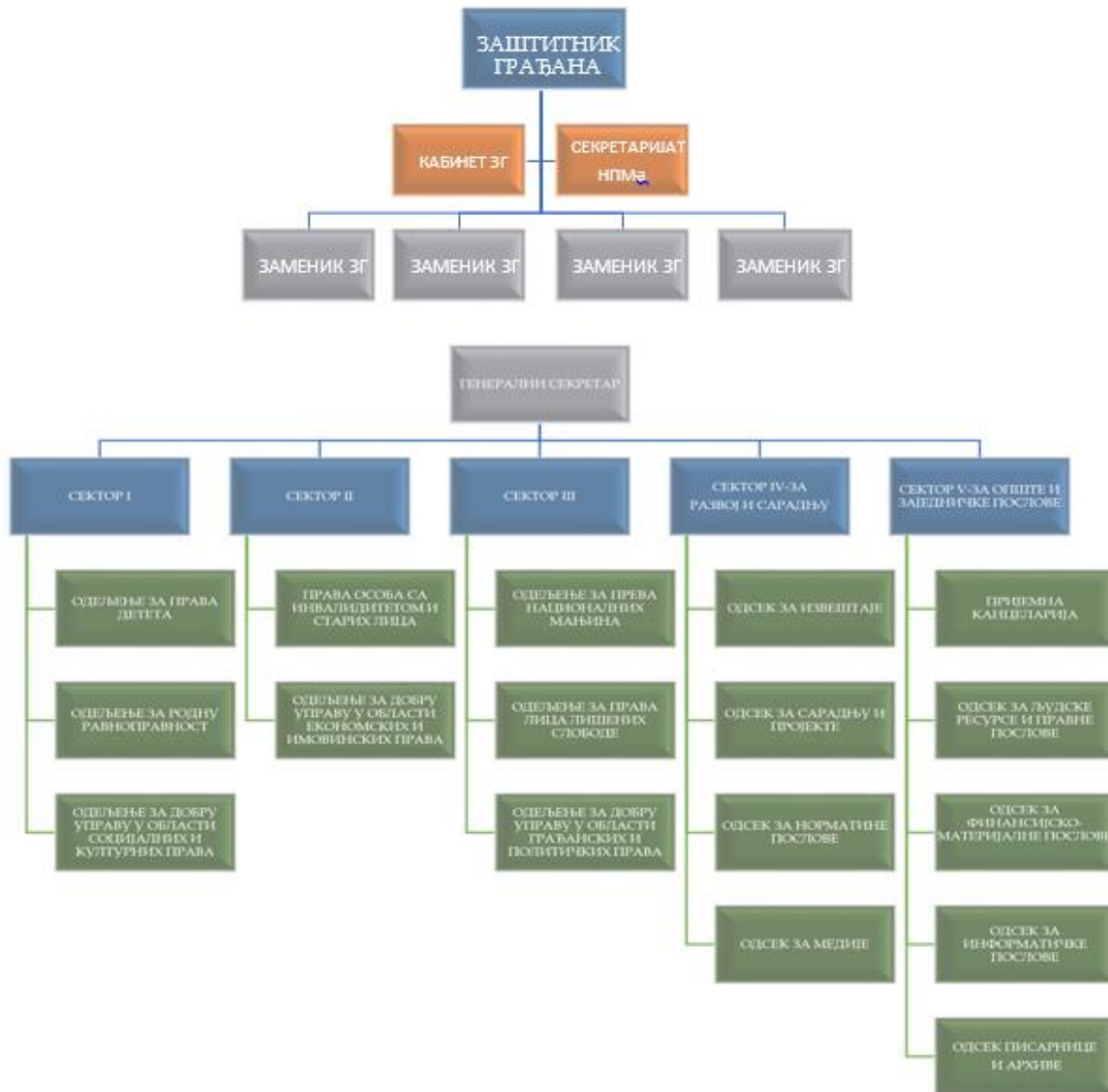
Од укупног броја запослених у Стручној служби, 69 обавља послове са високом, а 15 са средњом стручном спремом. У Стручној служби запослена је 61 жена и 23 мушкарца.

Одлуком Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања 21 број: 02-166/16 од 16. марта 2016. године, утврђено је да је максималан број запослених на неодређено време у Стручној служби Заштитника грађана, у календарској 2016. години укупно 106, као и да у оквиру максималног броја Заштитник грађана може да има онај број запослених на неодређено време за које има обезбеђену масу средстава за исплату плата утврђену Законом о буџету Републике Србије за 2016. годину.

Повећање обима посла условљава потребу за новим запошљавањем у 2017. години до попуњавања преосталих систематизованих радних места у Стручној служби Заштитника грађана са 106 запослених. Правилником предвиђени број извршилаца представља минимум који, у условима већег броја обраћања грађана Заштитнику грађана, у наредној години може да обезбеди остваривање надлежности Заштитника грађана утврђених Уставом Републике Србије и Законом о Заштитнику грађана.

⁶⁵⁸ „Службени гласник РС“, број 94/15.

ОРГАНИЗАЦИОНА СХЕМА



АНЕКС III - ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ

Заштитнику грађана су Законом о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2016. годину обезбеђена средства у висини од 209.447.000,00 динара, што представља увећање за 22,18 % у односу на 171.417.000,00 динара обезбеђених средстава у 2015. години.

Заштитник грађана је 2016. године утрошио укупно 154.621.240,66 динара, односно 73,82% од обезбеђених буџетских средстава (процентуално мања потрошња буџетских средстава у односу на потрошњу у 2015. години за 16,48%), када је утрошио укупно 154.792.573,14 динара. Мањи утрошак средстава у 2016. години у односу на претходну настао је као резултат чињенице да у 2016. години није дошло до попуне радних места по основу кадровског плана за 2016. годину.

Средства предвиђена буџетом искоришћена су за финансирање редовне делатности Заштитника грађана, у складу са финансијским планом.

Табела 37 - Извршење буџета за 2016. годину

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
411	Плате, додаци, накнаде			
411111	Плате по основу цене рада		91.754.802,04	63,08
411112	Додатак за рад дужи од пуног радног времена		1.857.613,29	1,28
411113	Додатак за рад на дан државног и верског празника		30.323,41	0,02
411114	Додатак за рад ноћу		523,95	0,00
411115	Додатак за време проведено на раду (минули рад)		4.690.109,75	3,22
411117	Боловање до 30 дана		1.073.060,56	0,74
411118	Накнада зараде за време одсуствовања са радно-годишњи одмор, плаћено одсуство		6.925.821,96	4,76
411119	Остали додаци и накнаде запосленима		1.903.812,36	1,31
Укупно 411		145.455.000,00	108.236.067,32	74,41

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
412	Доприноси			
412111	Доприноси за ПИО		12.050.573,84	46,24
412211	Доприноси за здравствено осигурање		5.111.797,12	19,62
412311	Допринос за незапосленост		744.436,39	2,86
Укупно 412		26.059.000,00	17.906.807,36	68,72
413	Накнаде у натури			
413000	Накнаде у натури		0	0
Укупно 413		1.000,00	0	0
414	Социјална давања запосленима			
414111	Породиљско боловање		-291.437,16	-11,65
414121	Боловање преко 30 дана		87,39	0,00
414314	Помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице		256.648,00	10,26
414411	Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице		109.995,00	4,40
414419	Остале помоћи запосленим радницима		98.146,66	3,92
Укупно 414		2.501.000,00	173.439,88	6,93
415	Накнаде за запослене			
415112	Накнада за превоз на посао и са посла		2.969.273,09	80,25
Укупно 415		3.700.000,00	2.969.273,09	80,25
416	Награде запосленима и остали посебни расходи			
416111	Јубиларне награде		0	0
Укупно 416		200.000,00	0,00	0,00
421	Стални трошкови			
421121	Трошкови банкарских услуга		26.299,72	0,58
421211	Услуге за електричну енергију		26.827,76	0,60
421225	Централно грејање		100.888,32	2,24
421323	Услуге заштите имовине		411.566,87	9,15
421411	Телефон, телекс и телефакс		687.547,04	15,28
421412	Интернет и слично		205.108,23	4,56

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
421414	Услуге мобилног телефона (<i>мобилних телефона, интернета</i>)		1.352.720,28	30,06
421422	Услуге доставе		961.950,00	21,38
421512	Осигурање возила		142.932,16	3,18
421513	Осигурање опреме		133.306,81	2,96
421521	Осигурање запослених у случају несреће на раду		82.770,19	1,84
421612	Закуп нестамбеног простора		50.000,00	1,11
421911	Радио-телевизијска претплата		10.000,00	0,22
421919	Остали непоменути трошкови		4.415,98	0,10
Укупно 421		4.500.000,00	4.196.333,36	93,25
422	Трошкови путовања			
422111	Трошкови дневница на службеном путу		26.850,00	0,90
422121	Трошкови превоза на сл. путу у земљи		8.230,00	0,27
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		148.038,00	4,93
422199	Остали трошкови за пословна путовања у земљи		95.277,50	3,18
422211	Трошкови дневница на сл. пут у иностранству		325.425,15	10,85
422221	Трошкови превоза на сл. путу у иностранство		1.194.257,00	39,81
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		902.726,54	30,09
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		68.587,78	2,29
Укупно 422		3.000.000,00	2.769.391,97	92,31
422 НПМ				
422111	Трошкови дневница на службеном путу		5.400,00	0,36
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		69.081,00	4,61
422211	Трошкови дневница на сл. пут у иностранству		33.687,69	2,25
422221	Трошкови превоза на сл. путу у иностранство		362.161,00	24,14
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		104.973,00	7,00

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		4.351,74	0,29
Укупно 422 НПМ		1.500.000,00	579.654,43	38,64
Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
423	Услуге по уговору			
423111	Услуге превоза		1.088.040,00	12,80
423212	Услуге за одржавање софтвера		284.475,00	3,35
423221	Услуге одржавања рачунара		163.824,73	1,93
423291	Остале компјутерске услуге		165.950,80	1,95
423311	Услуге образовања и усавршавања запослених		-96.349,87	-1,13
423321	Котизација за семинаре		120.558,00	1,42
423391	Издаци за стручне испите		35.000,00	0,41
423399	Остали издаци за стручно образовање		7.500,00	0,09
423413	Услуге штампања публикација		739.750,16	8,70
423419	Остале услуге штампања		428.012,00	5,04
423432	Објављивање тендера и информативних огласа		23.215,50	0,27
423449	Остале медијске услуге		396.000,00	4,66
423599	Остале стручне услуге (ангажовање спољних сарадника, експерата)		1.866.917,97	21,96
423621	Угоститељске услуге (организовање конференција, округлих столова, састанака)		520.792,31	6,13
423711	Репрезентација (организовање конференција, округлих столова, састанака)		562.816,71	6,62
423712	Поклони		44.096,16	0,52
423911	Остале опште услуге		796.792,31	9,37
Укупно 423		8.500.000,00	7.147.391,78	84,09
423 НПМ				
423111	Услуге превоза		184.680,00	7,39
423212	Услуге за одржавање софтвера		108.800,00	4,35
423413	Услуге штампања публикација		95.760,00	3,83

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
423432	Објављивљње тендера и информативних огласа		50.935,50	2,04
423531	Услуге вештачења		334.236,48	13,37
423621	Угоститељске услуге		34.933,00	1,40
423711	Репрезентација		88.572,00	3,54
423911	Остале опште услуге		4.348,61	0,17
Укупно 423 НПМ		2.500.000,00	902.265,59	36,09
425	Поправке и одржавање			
425211	Механичке поправке		4.800,00	0,53
425219	Остале поправке и одржавање опреме за саобраћај		403.326,00	44,81
425222	Рачунарска опрема		10.306,00	1,15
425225	Опрема за домаћинство и угоститељство		5.400,00	0,60
425229	Остале поправке и одржавање административне опреме		103.748,08	11,53
425291	Текуће поправке и одржавање произ., моторне, непокретне и немоторне опреме		5.040,00	0,56
Укупно 425		900.000,00	532.620,08	59,18
426	Материјал			
426111	Канцеларијски материјал		1.624.028,33	28,49
426311	Стручна литература за редовне потребе запослених		763.872,01	13,40
426312	Стручна литература за образовање запослених		157.500,00	2,76
426411	Бензин		2.258.625,58	39,63
426491	Остали материјал за превозна средства		147.232,00	2,58
426819	Остали материјал за одржавање хигијене		226.758,00	3,98
426912	Резервни делови		332.827,46	5,84
426919	Остали материјал за посебне намене		156.147,41	2,74
Укупно 426		5.700.000,00	5.666.990,79	99,42
462	Дотације међународним организацијама			
462121	Текуће дотације за међународне чланарине		1.297.081,47	72,02
Укупно 462		1.801.000,00	1.297.081,47	72,02

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
482	Порези, обавезне таксе, казне и пенали			
Укупно 482		199.000,00	0,00	0,00
485	Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа			
485119	Остале накнаде штете		106.671,55	82,06
Укупно 485		130.000,00	106.671,55	82,06
512	Машине и опрема			
512221	Рачунарска опрема		2.137.252,00	76,30
Укупно 512		2.801.000,00	2.137.252,00	76,30
ТОТАЛ		209.447.000,00	154.621.240,66	73,82

Поред средстава предвиђених Законом о буџету, Заштитник грађана је у 2016. години користио и средства из донација међународних организација и појединих страних држава. Износи наведени у колони *Буџет пројекта* односе се на средства којима су располагали или партнерске организације или донатори који су вршили директна плаћања трошкова.

Табела 38 - Текући пројекти финансирани из донација

Р. бр.	Назив пројекта	Донатор/и	Буџет пројекта	Трајање пројекта	Кратак опис / Сврха
1	Реформа правосућа и одговорне власти (IRGA)	USAID		2011 - 2016.	Заштитник грађана је корисник компоненте пројекта која је посвећена промоцији одговорне и ефикасне власти, јачању капацитета независних институција и јачању сарадње између независних институција са организација цивилног друштва. У току 2016, посебан фокус био је на унапређењу капацитета Заштитника грађана за квалитетније и ефикасније извештавање.
2	Јачање капацитета Заштитника грађана за законодавне иницијативе кроз сарадњу са организацијама цивилног друштва	Амбасада Велике Британије Швајцарска агенција за развој и сарадњу (SDC)	10.331.224,50 RSD	јун 2015 - децембар 2017.	Сврха пројекта је да допринесе унапређеном законодавном оквиру за заштиту људских права у складу са релевантним међународним стандардима и правним тековинама Европске уније. Невладине организације које се баве људским правима ангажоване су да Заштитнику грађана достављају анализе нацрта закона у унапред договореним областима. На основу експертских анализа Заштитник грађана ће подносити мишљења на нацрте закона, амандмане на законе у скупштинској процедури као и покретати друге врсте законодавних иницијатива. Пројекат се спроводи у сарадњи са Кућом људских права, која обезбеђује административну и техничку подршку у његовом спровођењу.
3	Унапређење заштите избеглица и миграната у	Влада Републике Немачке кроз	36.136,00 USD	октобар - децембар 2016.	Сврха пројекта који је спроведен у сарадњи са Канцеларијом високог комесара Уједињених нација за људска права (OHCHR) била је да допринесе унапређеном поштовању права

	Републици Србији	пројекат ОНСНР-а			избеглица и миграната на територији Републике Србије у складу са међународним стандардима. Пројекат је обухватио посете центрима за азил, прихватним центрима и прекограничним прелазима, штампање и дистрибуцију информативних лифлета избеглицама и мигрантима, округли сто посвећен избегличкој кризи и регионални састанак омбудсмана посвећен спровођењу Регионалног акционог плана из Солуна за решавање избегличке и мигрантске кризе.
4	Подршка унапређењу сексуалног и репродуктивног здравља Ромкиња	Популациони фонд Уједињених нација (UNFPA)	10.000,00 USD	јун- децембар 2016.	Сврха пројекта је да допринесе унапређењу здравственог статуса Ромкиња кроз идентификацију препрека у приступу и остваривању адекватне здравствене заштите, са фокусом на сексуално и репродуктивно здравље. Пројекат се спроводи у сарадњи са Женским ромским центром Бибија. Почетком 2017. године Заштитник грађана ће на основу прикупљених података о остваривању здравствене заштите Ромкиња сачинити и објавити посебни извештај.
5	Подршка јачању институције Заштитника грађана	Мисија ОЕБС-а у Србији		јануар - децембар 2016.	Допринос јачању капацитета Заштитника грађана за рад на унапређењу родне равноправности, са посебним фокусом на заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима. У оквиру пројекта одржана је конференција о свеобухватном приступу борби против насиља над женама, а објављен је и посебни извештај Заштитника грађана о обукама за стицање знања и обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима релевантним институцијама и организацијама, а објављена је и збирка препорука о заштити жена од насиља у породици и партнерским односима.